جامعة آل البيت

كلية القانون

النظام القانوني للخصخصة في التشريع الأردني

دراسة مقارنة مع التشريع العراقي

The Legal System Of Privatization In Jordanian Legislation

A Comparative Study With Iraqi Legislation

إعداد

سعدي عجلان مضحي الدليمي

الرقم الجامعي (١٣٢٠٢٠٠٠٣٠)

إشراف

الأستاذ الدكتور نائل علي المساعدة

قدمت هذه الرسالة استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون

عمادة الدراسات العليا

جامعة آل البيت

٢٠١٥م ١٤٣٦هـ

بسم الله الرحمن الرحيم

ٹ ڈ چگ گ ڳ ں ڻ ڻ ڈ ڈ ۂ ۂ ہ ۀ ﮨ ﮬ ھ ه

چالبقرة آية: (١٨٨)

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها: **النظام القانوني للخصخصة في التشريع الأردني دراسة مقارنة مع التشريع العراقي** وأجيزت بتاريخ / /

أعضاء لجنة المناقشة		التوقيع
الأستاذ الدكتور نائل علي المساعدة	(مشرفًا ورئيسًا)	....
الدكتور فرحان نزال المساعيد	عضوًا	....
الدكتور عبد الله خالد السوفاني	عضوًا	....
الأستاذ الدكتور خالد لفتة الزبيدي	عضوًا / خارجيًا	....

الإهداء

إلى........وطني الحبيب عراق الأوفياء.....الولاء له.

المملكة الأردنية الهاشمية .....امتنانًا وتقديرًا.

روح أبي .... رحمه الله .

أمي حفظها الله ورعاها.....وأمد في عمرها.

إخوتي وأخواتي .....جعلهم لي الله ذخرًا.

زوجتي العزيزة...... أدام الله رضاي عنها.

أولادي ...... حفظهم الله.

أستاذي المشرف الموقر الذي ساهم بجهده ووقته معي.

كل من ساهم في هذا البحث أهدي إليهم ثمرة هذا الجهد المتواضع.

الباحث

الشكر والعرفان

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على سيد المرسلين سيدنا وحبيبنا محمد، وعلى آله وصحبه أجمعين.

أما بعد، فأشكر الله على عميم نعمائه الذي منّ عليّ في إتمام هذا العمل المتواضع.

وأتشرف من هذا المقام أن أتقدم بخالص الشكر والامتنان إلى أستاذي الجليل الأستاذ الدكتور نائل علي المساعدة الذي تفضل مشكورًا بالإشراف على هذه الرسالة منذ أن كانت فكرة حتى أصبحت مشروعًا منجزًا، وقد أفاض عليه من علمه وسديد ملاحظاته ما انعكس إيجابيًا على إتمامه بهذا الشكل، فجزاه الله خير جزاء، وجعله أحد سبل العلم المنيرة.

كما أتوجه بوافر الشكر والتقدير إلى أساتذتي الأفاضل الأجلاء أعضاء لجنة المناقشة, الذين تفضلوا مشكورين بالموافقة على مناقشتهم لهذه الرسالة, وتقديمهم الملاحظات القيمة ،وأرائهم السديدة، فلهم مني جلّ الاحترام والامتنان والتقدير.

وأتقدم بالشكر أيضًا إلى جميع من قدم لي مساعدة سائلًا المولى عز وجل أن يجزيهم عني خير الجزاء .

الباحث

قائمة المحتويات

الصفحة	المحتويات
ج	قرار لجنة المناقشة ....
د	الإهداء..
هـ	الشكر والعرفان..
و	فهرس المحتويات ....
ط	ملخص باللغة العربية...
١	المقدمة ....
٣	مشكلة الدراسة..
٣	عناصر الدراسة...
٣	فروض الدراسة..
٤	أهمية الدراسة ....
٥	أهداف الدراسة ....
٥	محددات الدراسة..
٥	منهجية الدراسة ....
٦	الدراسات السابقة..
٨	تمهيد ....
١٩	الفصل الأول: ماهية الخصخصة ....
٢٠	المبحث الأول: مفهوم الخصخصة..
٢١	المطلب الأول: تعريف الخصخصة..
٢٤	الفرع الأول: صور معوقات الخصخصة...
٣٢	الفرع الثاني: أسباب تبني الخصخصة وسلبياتها وإيجابياتها ....
٣٦	الفرع الثالث: عوامل نجاح الخصخصة ....

المطلب الثاني: شرعية الخصخصة..	٣٩
الفرع الأول: التنظيم التشريعي للخصخصة في المملكة الأردنية الهاشمية	٣٩
الفرع الثاني: التنظيم التشريعي للخصخصة في جمهورية العراق..	٤٢
المبحث الثاني : إجراءات الخصخصة..	٤٥
المطلب الأول: إجراءات الخصخصة في كل المملكة الأردنية الهاشمية والجمهورية العراقية...........	٤٥
الفرع الأول : إجراءات الخصخصة في المملكة الأردنية الهاشمية والجمهورية العراقية.............	٤٥
الفرع الثاني: إجراءات الخصخصة في الجمهورية العراقية..	٤٩
المطلب الثاني: تصديق الإجراءات.والرقابة عليها	٥٢
الفرع الأول: تصديق الإجراءات في الأردن..	٥٢
الفرع الثاني : الرقابة اللاحقة على عمليات الخصخصة	٥٣
تجارب الدول العالم في الخصخصة	٥٧
تجارب الخصخصة في الأردن	٥٩
تجارب الخصخصة في جمهورية العراق..	٦١
الفصل الثاني : محل الخصخصة وحمايته..	٦٤
المبحث الأول: الأموال العامة..	٦٥
المطلب الأول: الأموال العامة المخصصة لنفع العام..	٦٥
الفرع الأول: مفهوم المال العام	٦٦
الفرع الثاني : معيار تمييز المال العام عن المال الخاص...	٧٢
المطلب الثاني: الأموال العامة المملوكة ملكية خاصة...	٧٧
الفرع الأول : مفهوم أموال الدولة الخاصة..	٧٨
الفرع الثاني : الحماية القانونية لأموال الدولة الخاصة	٨٣
المبحث الثاني: حماية الخصخصة وآثارها والتصرف بالأموال الناجمة عنها............................	٨٧
المطلب الأول: الحماية المدنية والحماية الجنائية للمال العام في المملكة الأردنية الهاشمية	٨٧

الفرع الأول : الحماية المدنية للمال العام في المملكة الأردنية الهاشمية..................................	٨٨
الفرع الثاني : الحماية الجزائية للمال العام في المملكة الأردنية الهاشمية................................	٩٤
الفرع الثالث : الحماية القانونية للمال العام في جمهورية العراق	١٠١
المطلب الثاني: التصرف بالأموال الناجمة عن الخصخصة وآثارها..	١٠٤
الفرع الأول : التصرف بالأموال الناجمة عن الخصخصة	١٠٥
الفرع الثاني : آثار الخصخصة..	١٠٩
الــخـــاتمـــة..	١١٦
النتائج..	١١٦
التوصيات..	١١٧
قائمة المصادر والمراجع..	١١٩
الملخص باللغة الإنجليزية	١٢٦

النظام القانوني للخصخصة في التشريع الأردني

(دراسة مقارنة) مع التشريع العراقي

إعداد

سعدي عجلان مضحي الدليمي

إشراف

الأستاذ الدكتور نائل علي المساعدة

الملخص

تعتبر الخصخصة من أهم النظم القانونية التي قد تعتمد الدولة عليها في إعادة دراسة برامجها الاقتصادية حفاظًا على مصالحها وأموالها العامة، وقد لجأت إليها العديد من دول العالم؛ للتخلي عن المؤسسات العامة وتحويلها إلى القطاع الخاص، وتقليص دور الدولة من تنموي ألى تصحيحي؛ للحصول على أكبر قدر من الكفاءة والتقليل من المشروعات الخاسرة أو لتقليل النفقات. وبهذا المفهوم نرى أن سياسة الخصخصة تعتبر ركنًا أساسيًا من أركان الإصلاح الاقتصادي، حيث تتفرغ الحكومة لأداء مهامها الأساسية في رسم السياسات الإستراتيجية والتشريع والتنظيم والرقابة وتأمين العدالة الاجتماعية، والتركيز على أنشطة هامة كالدفاع والأمن والصحة والتعليم والرعاية الاجتماعية، وإنشاء مرافق البنية الأساسية وصيانتهءا وإتاحة المجال للقطاع الخاص للقيام بدوره الطبيعي في النشاط الاقتصادي، وإن إدارة هذه المرافق من قبل أشخاص القانون الخاص تقوم على اعتماد الأساليب والطرق المتبعة في السوق، والتي تتسم بالمرونة والابتعاد عن البيروقراطية، وتخضع لقواعد المنافسة، وتقليص حجم القطاع العام في الدول التي تتبنى الأفكار الاشتراكية، ويؤدي هذا التحول إلى سداد ديون الدولة، وجذب وتوسيع الاستثمارات الأجنبية، والحصول على التكنولوجيا الحديثة، وتوسيع قاعدة الملكية الخاصة.

وقد تم تسليط الضوء على تجربة كل من الأردن والعراق من حيث النظام القانوني والرقابة الداخلية التي أقرها المشرع الأردني والعراقي على إدارة الشركات التي تمت خصخصتها من خلال السهم الذهبي، ولاسيما بيان كيفية استخدام عوائد الخصخصة ومصادرها، والحماية القانونية للأموال العامة،وأهم الآثار الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والبيئية.

وقد توصلنا إلى أهم النتائج والتوصيات، ومنها:

١- إن أموال الدولة التي تقبل الخصخصة هي الأموال المملوكة لها ملكية خاصة.

٢- تُعد الخصخصة سياسة لتعزيز وتفعيل دور القطاع الخاص في الحياة الاقتصادية، وهذه السياسة قد برزت نتيجة عوامل داخلية وخارجية، وهي وسيلة وليست غاية بحد ذاتها، والهدف الأساسي لعملية الخصخصة هو رفع مستوى الأداء وتحسين الكفاءة الإنتاجية بالإضافة إلى تقليص الإنفاق العام للحد من عجز الموازنة العامة.

التوصيات :

١- نوصي المشرع العراقي بتعديل نص المادة (٢٧) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ ومعالجة هذا النقص بالنص على الدولة وعلى كل مواطن حماية المال العام، فواجب حماية المال العام يقع أولًا على الدولة فهي التي تمنع التصرف به أو التجاوز عليه أو تملكه في التقادم.

٢- وكما نوصي المشرع العراقي بإصدار قانون الخصخصة لينظم من خلاله عملية الخصخصة وضم كافة الأحكام القانونية الخاصة بهذه العملية .

المقدمة

لقد أصبح موضوع تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص محور اهتمام عالمي في الفترة الأخيرة، واتجهت معظم دول العالم اليوم على خلاف أهدافها وتوجهاتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية إلى التخلي عن معظم المؤسسات الاقتصادية العامة، وتحويلها إلى القطاع الخاص؛ وذلك لتحقيق أكبر قدر من الكفاءة، أو لتقليل المشروعات الخاسرة، أو لتقليل النفقات العامة، وكل دولة لها ظروفها الخاصة في قبول هذه السياسة.

وتتناول هذه الدراسة الإطار التشريعي لنظام الخصخصة لكل من المملكة الأردنية الهاشمية وجمهورية العراق؛ مما يضمن سلامة تطبيق هذه السياسات، و حقوق العاملين التي من المحتمل أن تتغير أوضاعهم الوظيفية من خلال التحول إلى القطاع الخاص، ويضاف إلى ذلك أهمية وجود السند القانوني للخصخصة. وضرورة وجود الإطار التشريعي لعملية بيع الممتلكات العامة، والتي هي ملك للشعب، و التي لا يجوز التصرف بها بالبيع إلا بوجود سند قانوني.

أما اتخاذ قرار الخصخصة، فإن عملية الخصخصة تتطلب مناقشة واسعة وعميقة بعد أن تم إشباع هذه العملية تحليلاتٍ ودراساتٍ مختلفة ، بحيث تتكون قناعة تامة لدى الغالبية العظمى من أفراد المجتمع، عندها تتولى الحكومة اتخاذ القرار بالخصخصة والإشراف والتنفيذ.

وقد ظهر الإطار التشريعي للخصخصة واكتمل بشكل تام بصدور الإستراتيجية الوطنية للخصخصة التي تبنتها الحكومة الأردنية وأقرتها السلطات التشريعية والتنفيذية في عام ١٩٩٩، ويعد قانون الخصخصة الأردني رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٠ قانونًا خاصًا ينظم الأحكام القانونية والإجراءات العملية لخصخصة المشروعات العامة وإعادة هيكلة المشروعات وإنشاء (صندوق عوائد الخصخصة) تودع فيه جميع عوائد الخصخصة. وكذلك أشار هذا القانون إلى جواز الأخذ بالسهم الذهبي من أجل حماية مصالح الحكومة في تنفيذ برامج الخصخصة، وهو نوع من أنواع الرقابة الداخلية على إدارة الشركات التي تمت خصخصتها.

وأموال الدولة تشمل نوعين: هما الأموال العامة والأموال الخاصة، فالأموال التي يجوز خصخصتها هي أموال الدولة الخاصة، والتي تتمثل بوحدات اقتصادية (مشروعات أو مؤسسات عامة)، وتخضع لأحكام القانون الخاص في استغلالها والتصرف فيها، والغرض من هذه الأموال هو الانتفاع بها، وبما تنتجه من غلات وثمار.

وأما الأموال العامة، فلا يجوز خصخصتها؛ لأنها مخصصة للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى القانون، ولا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم. وبسبب حداثة موضوع الخصخصة في اقتصاديات الدول، وعدم وجود نموذج ناجح يعتمد عليه، تباينت الآراء بين مؤيدين ومعارضين، وبين الاثنين آراء تميل إلى هذا الجانب أو إلى جانب آخر. فالمؤيدون يرون في الخصخصة وسيلة للنهوض بالاقتصاد وتحقيق الرفاهية والعدالة، والمعارضون ينظرون إلى الخصخصة على أنها وسيلة لربط اقتصاديات الدول النامية باقتصاديات الدول الرأس مالية والابتعاد عن المنهج التاريخي لإدارة الاقتصاد القائم على قيادة القطاع العام لاقتصاديات الدول.

وعليه سنتناول في دراستنا فصلين مسبوقة بتمهيد ونتناول في الفصل الأول ماهية الخصخصة، وفي الفصل الثاني محل الخصخصة .

مشكلة الدراسة:

من المعروف أن الدولة تملك الأموال الخاصة، والمرافق العامة جزء من هذه الأموال، وهي مرصودة للنفع العام؛ وذلك لتحقيق المصلحة العامة التي ترتبط بها مصلحة كل فرد ومواطن في هذه الدولة.

ما مدى شرعية النظام القانوني لتحويل صفة أموال الدولة الخاصة والآثار المترتبة عليه؟

وما هي الأموال التي تصلح محلًا للخصخصة؟

عناصر الدراسة:-

١- ما مدى شرعية اتخاذ قرار الخصخصة والحاجة إليها في كل من التشريع الأردني والعراقي؟

٢- ما هي إجراءات عملية الخصخصة والآثار الناجمة على العاملين من حيث مستويات دخولهم الحالية، والنمو في معدل الأجور، والمعايير التي اعتمدت في تعويضه من ترك العمل، وعلى النمو الاقتصادي، وعلى الإيرادات والدين العام ونوعية الخدمات العامة المقدمة ؟

٣- ما هي الأموال محل الخصخصة وما هي الحماية القانونية لها في كل من التشريع الأردني والعراقي ؟

فرضيات الدراسة :-

تنطلق الدراسة من الفرضيات التالية :

١- يؤدي تطبيق سياسة الخصخصة إلى إحداث العديد من الآثار الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والبيئية؛ مما جعل الدول تتخذ سياسات الإصلاح الاقتصادي لغرض الاستفادة القصوى من إيجابياتها،وتعظيم فوائدها على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي والسياسي.

٢- إن نجاح عملية الخصخصة في الأردن والعراق يتطلب بناؤها على أسس سليمة مصحوبة إجراءات ساندة في الإطار التشريعي والقانوني والدعم الحكومي والإدارة الاقتصادية الحازمة ، والاستقرار ووضوح الأهداف .

٣- إن توفير الحماية القانونية لأموال الدولة من خلال الحماية الدولية والحماية الجنائية والرقابة الفعالة لها علاقة إيجابية للتخلص من حالات الفساد والقضاء على البيروقراطية والاتجاه نحو الليبرالية،وآليات السوق،وإصلاح النظام الاقتصادي للدولة.

أهمية الدراسة : -

تعتبر الخصخصة إحدى سياسات الإصلاح الاقتصادي، لكن برامج الخصخصة ليست حصرًا على أيديولوجية محددة أو نظام اقتصادي معين، فهي إما أن تأتي لمعالجة حالات خاصة مثل ما حدث في بريطانيا وفرنسا، أو تأتي كرد فعل لفشل النظام الاشتراكي كما حدث بشرق ووسط أوروبا، أو تأتي ضمن برامج شاملة لمعالجة الأداء غير المرضي لاقتصاديات بعض الدول من حيث كبر حجم المديونية الخارجية وانخفاض الإنتاجية، وتفشي البطالة والفقر، وارتفاع مستويات العجز في موازنات تلك الدول.

ويتسم النظام الاقتصادي الجديد بالإنفتاح الاقتصادي والمنافسة، وبتحرير التجارة الدولية، كما يتسم بالاعتماد أساسًا على قوى السوق في توجيه الموارد، الأمر الذي يعزز دور القطاع الخاص ويقلل دور الحكومات في الإنتاج، وتكمن أهمية هذه الدراسة في تسليط الضوء على ما يلي:

- بيان المبررات التي دعت حكومات الدول التي تتبنى برامج الخصخصة لمؤسسات وشركات القطاع العام، وبيان الآثار الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والبيئية من خلال تطبيق سياسية الخصخصة .

- بيان أهمية عوائد الخصخصة واستخداماتها ومصادرها، وأهمية الرقابة الداخلية من خلال السهم الذهبي في إدارة الشركات والمؤسسات التي تمت خصخصتها، وكذلك بيان ماهية الأموال التي يمكن للدولة خصخصتها.

أهداف الدراسة : -

يمكن تلخيص أهداف الدراسة في النقاط التالية:

- بيان المفهوم والأهداف والأساليب والمعوقات التي تعترض نجاح الخصخصة.

- بيان الإطار القانوني والمؤسسي لخصخصة مؤسسات وشركات القطاع العام في ضوء فلسفة سياسة الإصلاح الاقتصادي محل المقارنة.

- التعرف على إجراءات عملية الخصخصة وبيان الآثار الاقتصادية والاجتماعية في ظل تطبيق سياسة الخصخصة على مؤسسات وشركات القطاع العام .
- بيان مدى حماية الأموال محل الخصخصة من خلال الحماية المدنية للأموال العامة، والتصرف بالعوائد الناجمة عن الخصخصة، ودور الرقابة في حماية الأموال العامة .

محددات الدراسة : -

- **المحددات الموضوعية:** هي القوانين والأنظمة النافذة فيما يتعلق بموضوع النظام القانوني للخصخصة في كل من الأردن والعراق.
- **المحددات المكانية:** الأردن، العراق.
- **المحددات الزمانية :** فترة سريان القوانين .

منهجية الدراسة: -

تقتضي طبيعة الموضوع استعمال المنهج الوصفي التحليلي القانوني المقارن، وقد أستند على أحكام القضاء ذات العلاقة والنصوص التشريعية النافذة، وآراء الفقهاء في الدول المقارنة .

الدراسات السابقة : -

الدراسة الأولى:دراسة قاسم أحمد قاسم العواقلة (٢٠٠٣)، **تأثير خصخصة مؤسسات وشركات القطاع العام على الموازنة العامة في الأردن**،رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة آل البيت،المفرق، الأردن.

تناولت هذه الدراسة معرفة مدى تأثير خصخصة مؤسسات وشركات القطاع العام في الأردن على الموازنة العامة من حيث الإيرادات والنفقات وتحقيق الوفرات المالية، وتخفيض المديونية عن الشركات التي تم خصخصتها في الأردن، وقد خلصت هذه الدراسة إلى تقليص الإيرادات في أربع شركات ، وتقليل النفقات الحكومية، أما المؤسسات والشركات الحكومية التي كانت خاسرة قبل الخصخصة هي التي أدت إلى تحقيق الوفرات المالية بعد الخصخصة، ومن أهم أسباب العجز المالي بعد الخصخصة والذي تكبدته الخزينة هو خصخصة المؤسسات والشركات الرابحة، بينما تختلف دراستنا عن هذه الدراسة في بيان النظام القانوني للخصخصة في كل من المملكة الأردنية الهاشمية وجمهورية العراق.

الدراسة الثانية: دراسة محمود مصطفى الزغارير(٢٠٠٤)،**سياسة الخصخصة دراسة مقارنة قانونية اقتصادية تطبيق الخصخصة للمشروعات العامة (دراسة مقارنة بين المملكة الأردنية الهاشمية وجمهورية مصر العربية)**،عمان:دار الثقافة للنشر والتوزيع.

تناولت هذه الدراسة مفهوم التخاصية وطبيعتها ودوافع سياسات الإصلاح الاقتصادي بشكل عام. وتنقسم إلى دوافع داخلية كعدم إنتاجية القطاع العام وانخفاض مستوى جودته، وعدم الاحتكام إلى آلية السوق أو المنافسة الحرة، أما الدوافع الخارجية، فتتمثل في المؤسسات المالية الدولية، مثل صندوق النقد الدولي،والبنك الدولي التي تفرض توصيات ملزمة على الدول التي تسعى إلى الحصول على إعادة جدولة ديونها لدعم سياستها الاقتصادية، ثم تناولت أهداف التخاصية،وإعادة توزيع الدخل وتوسيع قاعدة الملكية الخاصة،واستخدام المعايير التجارية، وتناولت معوقات سياسات الإصلاح الاقتصادي بشكل عام، والتطور التاريخي للتخاصية في دولتين رائدتين في هذا المجال هما:المملكة المتحدة وفرنسا. وكذلك تناولت تطور التخاصية في الأردن والتنظيم التشريعي،وتناولت الجوانب المتعلقة بالتخاصية،مثل التقييم وتقدير الموجودات، والتكييف القانوني للتقييم.

ثم تناولت هذه الدراسة الأساس القانوني للتخاصية في جمهورية مصر العربية، وكذلك الأساليب القانونية لتخاصية. وهي أساليب نقل الملكية، مثل البيع وأساليب غير ناقلة للملكية، مثل خصخصة الإدارة والنظام القانوني، وإدارة المشروعات العامة بواسطة شركات القطاع الخاص، بينما تختلف دراستنا عن هذه الدراسة في بيان النظام القانوني للخصخصة في كل من المملكة الأردنية الهاشمية وجمهورية العراق.

الدراسة الثالثة:دراسة العطية،عبد المحسن وداي(١٩٩٨)،**الخصخصة في البلدان النامية إيجابياتها وسلبياتها مجلة العلوم الإدارية**، المجلد (٢٥)،العدد (١).

أجريت هذه الدراسة لمعرفة إيجابيات وسلبيات الخصخصة في البلدان النامية، حيث تحتل الخصخصة في البلدان النامية مكانة هامة تماثل التجربة في التأميم في عقدي الخمسينات الستينات من هذا القرن، وقد توصلت الدراسة إلى أن للخصخصة جوانب إيجابية كثيرة، منها: إدخال الإدارة والتكنولوجيا المتطورة، زيادة إيرادات الدولة، تشجيع القطاع الخاص على ممارسة النشاطات الاقتصادية، وتخفيض العجز في الموازنة العامة، ولها سلبيات أخرى منها: مخاطر السيطرة الأجنبية على الشركات، زيادة معدلات البطالة، سوء استخدام عوائد الخصخصة؛ مما يؤدي إلى إضاعة المال العام، ينبغي تجنبها ما دام طريق الخصخصة مفتوحًا

في الوقت الحاضر من أجل التوفيق بين مصلحة الجمهور وهو المجتمع، ومصلحة الفرد الذي يمثله القطاع الخاص، بينما تختلف دراستنا عن هذه الدراسة في بيان النظام القانوني للخصخصة في كل من المملكة الأردنية الهاشمية وجمهورية العراق.

تمهيد

تكشف التجارب الوفيرة للعديد من الدول عن ضرورة التمهيد لتنفيذ برنامج الخصخصة الذي تقوم الحكومة على تنفيذه،وهو ما يقتضي العمل على استيفاء بعض المتطلبات الاقتصادية والإدارية والمؤسسية والتشريعية .[١]

وتعد الخصخصة حركة اقتصادية جديدة، انتشرت في معظم أنحاء العالم خلال العقدين الماضيين لاسيما في دول العالم النامية، ولقد تعددت الرؤى والمفاهيم المتعلقة بالخصخصة لتعدد المداخل والنماذج الممكن استخدامها لتطبيق الخصخصة. ولقد أصبح موضوع تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص محور اهتمام عالمي في الفترة الأخيرة، واتجهت معظم الدول النامية على اختلاف أهدافها السياسية والاقتصادية والاجتماعية إلى التخلي عن معظم المؤسسات العامة، وتحويلها إلى القطاع الخاص، وتقليصها دور الدولة من تنموي إلى دور تصحيحي، وذلك إما لتحقيق أكبر قدر من الكفاءة، أو لتقليل المشروعات الخاسرة، أو لتقليل النفقات، وبهذا المفهوم ترى أن سياسة الخصخصة تعتبر ركنًا أساسيًا من أركان الإصلاح الاقتصادي.[٢]

أولًا- نشأة الخصخصة

مع تطور الفكر الاقتصادي والذي حرك الأذهان وأثار كثيرًا من الأمل لدى البعض والتخوف لدى البعض الآخر؛ لذلك اقتربت إليه كثيرًا من الدول بحذر وأخرى بتلهف .

سنتطرق إلى فكرة الخصخصة المرتبطة بمراحل التطور الاقتصادي والاجتماعي بشكل موجز، وكما يلي :

يعتبر العالم آدم سمث أول من نادى بالخصخصة، وهو أبو الاقتصاد في كتابه الشهير (ثروة الأمم) الذي نشره في عام ١٧٧٦؛ وذلك بالاعتماد على قوى السوق والمبادرات الفردية، وذلك من أجل التخصيص وتقييم العمل، بما يحقق الكفاءة الاقتصادية سواء على المستوى الكلي أو الجزئي. [٣]

أما في العصر الحديث فإن الموجة الأولى للخصخصة، قد بدأت في عهد **"**مارجريت تاتشر**"** في بريطانيا لفترة ما بين (١٩٧٩-١٩٨٢) بحجمها الكبير والزخم الإعلامي حولها والصراع المرير والمؤثر مع طبقة العمال فيها، وبالرغم من المعارضة العمالية **"**لتاتشر**"** إلا

---

(١)-هندي،منير إبراهيم(٢٠٠٤)،**الخصخصة:خلاصة التجارب العالمية**،منشأة المعارف، الإسكندرية:دار الكتب والوثائق القانونية،مصر، ص (١٠٧) .

(٢)-الحراحشة،بسام سالم مقبل(٢٠٠٣)،**أثر الخصخصة على الموارد البشرية في شركة الكهرباء الأردنية**، رسالة ماجستير منشورة (دراسة مقارنة):كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة آل البيت، المفرق،الأردن،ص (١٧).

(٣)-الربيعي،عبده محمد فاضل(٢٠٠٤)،**الخصخصة وأثرها على التنمية بالدول النامية**،ط١،القاهرة:مكتبة مدبولي، مصر، ص (١١٩)

أنها استطاعت أن تمضي في تطبيق سياستها الاقتصادية، وكانت الخصخصة إحدى الأدوات الهامة التي اتخذتها، وذلك بأنها تمت بإطار توجه فكري فلسفي يتبنى أفكار الاقتصاديين الكلاسيكيين الجدد الداعين لاقتصاد السوق، وإفساح المجال أمام القطاع الخاص للقيام بالدور الرئيس في الإنتاج والازدهار الاقتصادي.[١]

شهدت العقود الأخيرة تحولات مهمة تتعلق بدور الدولة في ممارسة النشاط الاقتصادي، وقد برز الاعتقاد بأن تحقيق النمو الاقتصادي يحتاج إلى دور بارز من قبل القطاع الخاص، كما تبلورت قناعة بأن إدارة المرافق العامة الاقتصادية من قبل أشخاص القانون الخاص سيكون أكثر فاعلية وإنتاجية، ويتحقق ذلك عن طريق خصخصة المرافق العامة، أي تحويل ملكية، أو بإدارة المرافق العامة الاقتصادية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.[٢]

ثانيًا- البيئة الملائمة للخصخصة

لكي تنجح عملية تحويل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، وبالتالي تتخلص الحكومة من العبء الثقيل الذي تتحمله بسبب انخفاض كفاءة الأداء لدى جهازها الإداري، فلا بد من توفير البيئة المناسبة لذلك، وتتضمن البيئة المناسبة جملة من العوامل والمكونات التي تعتبر في ذات الوقت مقومات العملية، وهي بيئات تحيط بتلك العملية وتؤدي إلى نجاحها، وهي كما يلي:

١- **البيئة السياسية:** لابد من توافر بيئة سياسية مشجعة للقطاع الخاص،وتتمثل بسلطة مختصة تهدف إلى تحقيق الكفاءة في الأداء،وفي ذات الوقت يجب أن تقوم السلطة المختصة بتوفير الدعائم اللازمة لإنجاح عملية الخصخصة،وتشجيع القطاع الخاص على أن يخطو خطوة التغير،ويتم التشجيع المذكور من خلال التسهيلات اللازمة،وتذليل العقبات أمام تلك العملية.[٣]

٢- **البيئة الاقتصادية:** تأتي البيئة الاقتصادية في المرتبة الثانية من حيث الأهمية في عملية التحويل للملكية،وهي تتضمن جملة من الإجراءات لا بد من اتخاذها من قبل الحكومة لتحقيق تمويل ناجح للملكية،والحصول على نتائج ترضي كلا القطاعين،العام والخاص،وتتمثل تلك الإجراءات بما يلي:

أ- تحرير الأسعار والأجور: والمقصود بذلك أن تعطى الحرية الكاملة للأسعار بالتحرك وفقًا

(١)- عبوى،زيد منير(٢٠٠٦)،**الخصخصة في الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق**،ط١،عمان:دار دجلة، الأردن، ص(١٣).
(٢)- العزام،سهيل(٢٠٠٣)،**الخصخصة وأثرها على المرفق العام**،جامعة بغداد:المكتبة الوطنية،العراق،ص (٨).
(٣)- خالد حيدر(٢٠٠٨)،**تحليل واقع الخصخصة في الاقتصاد العراقي**،مجلة جامعة كربلاء العلمية،مجلد (٦)، العدد (٤)،ص(٩٤).

لقوى العرض والطلب(آلية السوق)التي تحقق التوزيع والاستخدام الأمثل للموارد والاقتصادية.[١]

ب- المنافسة:وهي التي تعمل على تحقيق الوصول إلى الكفاءة لكي تأخذ دورها في اقتصاد البلد.[٢]

ج- تحرير النظامين النقدي والمالي،ويعتبر هذا الإجراء هو الأساس لانتقال الملكية إلى القطاع الخاص،ولا بد من أن يرافق ذلك إجراء تحرير الأسعار والأجور،وتحرير سعر الصرف، وسعر الفائدة،وتطوير سوق الأوراق المالية، وإصلاح النظام الضريبي.[٣]

د- تحرير التجارة الخارجية وبشكل ما يرتبط بالتعريفة الجمركية، والاعتماد على التدرج في فرضها، إضافة إلى تنوعها حسب الاستيرادات.

٣- **البيئة الاجتماعية:** ترتبط هذه البيئة بالجانب الاجتماعي لعملية الخصخصة، والمتمثل بضرورة توعية أفراد المجتمع بالفوائد على المستوى العام للاقتصاد وللأمد البعيد، وبالتالي فإن هذه الفوائد تعود عليهم بشكل كامل رغم وجود سلبيات متمثلة بإمكانية تسريح عدد ليس بالقليل من الأفراد العاملين في تلك المؤسسات، أو المشاريع التي تشمل تحويل الملكية، ولكن من خلال الأساليب المختلفة لعملية الخصخصة فمن الممكن اللجوء إلى الأقل تأثيرًا منها، فمن الممكن أن يتم بيع جزء من أسهم المشاريع إلى عمالها، وبالتالي سيشعرون أنهم مالكين للمشروع، وسيخفف ذلك من حدة معارضتهم لعمليات الخصخصة، بل من الممكن أن يدعموها، حيث إنهم قد أصبحوا مالكين للمشروع .[٤]

٤- **البيئة الإدارية:**ويمكن أن ترد ضمن هذه البيئة، تشكيل لجنة أو هيئة إدارية تتولى مهام، أو مسؤوليات عملية الخصخصة ومراقبتها، ولا بد من أن يتسم عملها بشفافية تامة من خلال التعاون بين كلٍّ من القطاع العام والقطاع الخاص، وأن تكون العملية بصورة تدرجية وعلى مراحل لضمان نجاحها. [٥]

٥- **البيئة القانونية:** تتضمن هذه البيئة مجموعة من القوانين والتشريعات والقرارات التي تسهل عمليات التحول إلى القطاع الخاص،وإن التطور الذي يدخل على هذه التشريعات يعكس فلسفة وروح سياسة الخصخصة،وقد يتوقف على تغيرات جوهرية في البيئة القانونية[٦]، وهذا الوضع

---

(١)-الربيعي،عبده محمد فاضل(٢٠٠٤)،مرجع سابق، ص (٢٠٣) .
(٢)-عبوى ،زيد منير،مرجع سابق، ص(٤٦)
(٣)-موسى،أحمد جمال الدين(٢٠٠٤)،**الآثار الاقتصادية والاجتماعية المترتبة على خصخصة وحدات قطاع الأعمال العام**،جامعة المنصورة ،مصر،ص(٥٠).
(٤)-خالد حيدر، مرجع سابق،ص(٩٥).
(٥)- المرجع ذاته ، ص (٩٥) .
(٦)-عبوى،زيد منير(٢٠٠٦)،**الخصخصة في الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق**،ط١،دار دجلة،عمان:الأردن،ص ص(٥٠-٥١)

يتطلب تغييرًا في النظام القانوني لتلك المنشأة إلى شكل شركة مساهمة حتى يسهل طرح أسهمها للاكتتاب، لكي تتوسع قاعدة الملكية الخاصة. [١]

يرى الباحث،أنه لا بد من إعادة النظر في النظام القانوني الذي يحكم علاقات العمل والتأمينات الاجتماعية،وتحقيق حماية كافية للعاملين وتصحيح الأوضاع القانونية للضرائب والرسوم الجمركية، وتسهيل انتقال وتحويل رؤوس الأموال المحلية والأجنبية.

ثالثًا - تقييم الخصخصة

لقد أصبحت سياسة الإصلاح الاقتصادي المتمثلة بخصخصة مؤسسات وشركات القطاع العام موضوع اهتمام الكثير من كتاب وباحثين، وأصحاب القرار في الدول من اقتصاديين وسياسيين، وحتى على مستوى الشارع العام أصبح هناك الجدل والنقاش حول تطبيق هذه السياسة، فمنهم المؤيدون، ومنهم المعارضون،وكل له حججه،فالمؤيدون يرون أنها سياسة إصلاحية هادفة إلى تحسين الوضع المالي للدولة، وتقديم خدمات وسلع إنتاجية ذات جودة عالية وبأسعار أقل للمستهلك، والمعارضون يرون أنها سياسة استعمارية هادفة إلى السيطرة على اقتصاديات ومقدرات الدولة.

١- المؤيدون للخصخصة

أ- إن الحجة الأساسية التي يوردها دعاة الخصخصة هي أن تحويل المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص يزيح عن كاهل الدولة أعباء خسائرها؛ مما يخفض عبء الموازنة العامة للدولة.[٢]

ب- ومن المزايا التي يوضحها دعاة الخصخصة، هو العمل على جذب رؤوس الأموال الأجنبية واستثمارها في المشروعات التي لا تستطيع رؤوس الأموال المحلية الدخول فيها أو تمويلها بالكامل،كما أن مقايضة الديون الخارجية بأسهم بعض المؤسسات العامة المحولة إلى القطاع الخاص تسهم في اجتذاب رؤوس الأموال الأجنبية . [٣]

ج- إن توسيع الملكية العامة من خلال رؤوس الأموال المشاركة في الاستثمار؛ مما يؤدي إلى زيادة فعالية العملية الإنتاجية، ويتم ذلك عن طريق طرح أسهم المؤسسات العامة المراد تخصصها إلى الاكتتاب العام. [٤]

د- ويرون أنها وسيلة لتحقيق توازن الميزانية وتعديل الضرائب، وتسهيل نقل التكنولوجيا، وتحرير الاقتصاد وإدخاله في دائرة الأسواق العالمية والسلع والخدمات الدولية.

---

(١)- الزعارير، محمود مصطفى(٢٠٠٤)، **سياسة التخاصية**،ط١،عمان،دار الثقافة،الأردن،ص(٤٨).

(٢)-شحيان،شهاب حمد (٢٠٠٨)،**إشكالية الخصخصة وانعكاساتها في رفع كفاءة الأداء الاقتصادية**،كلية الإدارة الاقتصاد، جامعة الأنبار،العراق،ص(٧).

(٣)-عبوي،زيد منير (٢٠٠٦)،مرجع سابق، ص(٩٨).

(٤)-المرجع ذاته ، ص(٨٨).

هـ- ضعف الكفاءة الاقتصادية لدى مؤسسات القطاع العام من أهم الحجج لدعاة الخصخصة إذا ما قورنت بكفاءة القطاع الخاص، من حيث القدرة التنافسية في الأسواق، أو نسبة العائد على رأس المال، أو مقدرة الأرباح، هذا بالإضافة إلى أن الرقابة على مؤسسات القطاع العام تكون شبه معدومة من قبل المواطنين، وذلك لعدم تمكنهم من امتلاك وسائل الرقابة الفعالة. ويضيفون بأن الحل يكمن في انتهاج سياسة الخصخصة وتحويل مؤسسات القطاع العام إلى القطاع الخاص؛ لكي تتمتع هذه المؤسسات بنوع من الاستقلالية في عملية اتخاذ القرارات، وحمايتها من التدخل السياسي في العمليات الإنتاجية.[١]

و- تجنب المؤسسات العامة أشكال الفساد والمحسوبية؛ لأن عنصر الإدارة من أهم وأبرز العوامل التي تعمل على إنجاح المشروعات، وإن السبب في فشل هذه المشروعات هو الترهل الإداري في الأجهزة والمؤسسات الحكومية، وكذلك اتباع الروتين والبيروقراطية، وعدم تطوير التشريعات والقوانين والأنظمة. [٢]

في ضوء الفقرة الأخيرة يرى الباحث أن التحول إلى القطاع الخاص من شأنه أن يعمل على وضع الرجل المناسب في المكان المناسب بعيدًا عن المحسوبية والفساد الإداري في تعيين مدراء غير أكفاء؛ مما ينعكس سلبًا على إنتاجية مؤسسات وشركات القطاع العام، وبالتالي يؤدي إلى تحميل الموازنة العامة أعباء مالية إضافية لتحسين مستوى الإنتاجية والخدمات المقدمة للجمهور.

٢- المعارضون للخصخصة

أ- أما المعارضون للخصخصة، فيرون أن عددًا كبيرًا من المؤسسات العامة التي خصخصت في الدول النامية على معايير اقتصادية خاطئة واعتبارات سياسية غير صحيحة. مثل بيع أسهم مشروعات عامة رابحة إلى شركات صناعية كبرى، وبذلك تتحول المؤسسات العامة إلى شكل من أشكال الاحتكار الخاص، وباب من أبواب الفساد الاقتصادي والإداري. [٣]

ب- يرى المعارضون بأنه ليس بالضرورة أن الخصخصة تؤدي إلى رفع الكفاءة الاقتصادية؛ لأن شكل الملكية ليس له علاقة بالكفاءة، ولكن شكل الإدارة هو الذي يحدد ذلك. [٤]

ج- ويؤكد المعارضون أن كثيرًا من المشاريع التي يتم خصخصتها تأخذ طابع الاحتكار، وتسهم الخصخصة في نقل الاحتكار من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

---

(١)- الطروانة،محمد أحمد(٢٠٠٠)،التخاصية والكفاءة الإدارية، **مجلة العلوم الإدارية**، المجلد (٢٧)،العداد (١)،ص(١٤١).

(٢)- أبو حمد،رضا صاحب (٢٠٠٤)،**الخصخصة وإمكانيات تطبيقها في العراق**، كلية الإدارة والاقتصاد،جامعة الأنبار، الرمادي، العراق، ص (٣).

(٣)- شيحان، شهاب حمد (٢٠٠٨)،مرجع سابق،ص(٨).

(٤)- عبوي،زيد منير (٢٠٠٦)،مرجع سابق، ص(٨٨).

د- كما أن تجارب الخصخصة في العالم لم تعط الثمار المرجوة في مجال خفض الأسعار، بل العكس، وهذا يؤكد استمرار دور الدولة في ملكية وإدارة مؤسساتها حماية المصلحة العامة والطبقات الفقيرة. [١]

هـ- الخصخصة تعد وسيلة من وسائل التصفية للدولة، ووسيلة اقتصادية للضغط على الكثير في الدول النامية من خلال وسائل مختلفة، وقد تؤدي في النهاية إلى تصفية الدولة من خلال تخليها عن أدوارها الاجتماعية. ويعتبر تدخلا للقوى الأجنبية في الاقتصاد والأمن الوطني لتفرض سيطرتها على الاقتصاد لخدمة مصالحها الخاصة، وهذا يتنافى مع المصلحة الوطنية القومية للدولة. [٢]

و- وللمعارضين وجهة النظر الكاملة، بأنه يتوجب استثناء قطاعي الخدمات الأساسية والموارد الطبيعية الماء، الكهرباء النقل،الصحة النفط، الغاز، المعادن، من عملية الخصخصة ويردون ذلك لأسباب أهمها ارتباط هذه القطاعات بحياة المواطنين، وأن تحويلها إلى القطاع الخاص سوف يؤدي إلى نتائج سيئة. فلاحظ أن العديد من الدول النامية وخاصة العربية، والتي تمتلك تجربة محدودة في عملية الخصخصة، قد اتبعت هذا الأسلوب إذ اقتصرت على بعض القطاعات الصغيرة والقطاعات الزراعية والثروة الحيوانية ومنها مصر، العراق، الجزائر. [٣]

لذلك يرى الباحث أنه لا بد من عرض حجج مؤيدي الخصخصة وحجج المعارضين لها، وأن الحكم عليها سابق لأوانه حتى تتم دراسة أثرها على موازنة الدولة، وإن ظروف تطبيقها يختلف من دولة إلى أخرى، ولا بد من إجراء الدراسات على الدول التي طبقت هذه السياسة، وبيان مدى نجاحها أو فشلها، مع بيان الأبعاد السياسة والاقتصادية والاجتماعية التي خلفتها هذه السياسة.

رابعًا - أهداف الخصخصة: للخصخصة أهداف عديدة يمكن إيجازها بما يلي :

١- الأهداف الاجتماعية:

إن العمل على إعادة توزيع الدخل وتحقيق العدالة الاجتماعية, ودعم الديمقراطية، وتشجيع اللامركزية التي تسمح بإعطاء الصلاحيات الواسعة، وتحسين مستويات المعيشة من خلال زيادة حجم المشاريع الإنمائية وزيادة معدل النمو الاقتصادي مما يساعد على توفير فرص عمل جديدة للناس، والعمل على زيادة رأس المال المستثمر, وخدمات اجتماعية ذات جودة عالية.[٤]، وهذا الوضع هو ما يمكن أن يطلق عليه تحقيق غايات اجتماعية بوسائل اقتصادية رأسمالية تتمثل في

---

(١)- شيحان ،شهاب حمد ، مرجع سابق،ص (٩).
(٢)-الطراونة، محمد أحمد(٢٠٠٠)، المرجع السابق ،ص (١٤٢).
(٣)- شيحان، شهاب حمد، مرجع سابق ،ص (٩).
(٤)-المرجع ذاته،ص (١٣٩) .

قوى السوق والملكية الخاصة. [1]

٢- **الأهداف الاقتصادية:** إن سوء أداء القطاع العام في إدارة المشاريع والمرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري قد برر التوجه نحو الخصخصة سواء بمفهومها الضيق أو بمفهومها الواسع، [2] فهذه الأهداف حملت معظم دول العالم على تبني سياسة الخصخصة، وهي كالآتي:

تخفيف الأعباء المالية العامة للدولة التي تكبدت خسائر فادحة نتيجة فشل القطاع العام في إدارة المرافق العامة الاقتصادية، [3] والخصخصة تنقل عبء إدارة المرافق والمشروعات العامة إلى القطاع الخاص الذي يتولى التمويل والتشغيل, والعمل على زيادة تحسين الإنتاجية، من خلال رفع مستوى الكفاءة الإنتاجية للمرافق العامة الاقتصادية؛ لأن إدارة هذه المرافق من قبل أشخاص القانون الخاص تقوم على اعتماد الأساليب والطرق المتبعة في السوق، والتي تتسم بالمرونة والبعد عن البيروقراطية وتخضع لقواعد المنافسة, وتقليص حجم القطاع العام الذي تضخم حجمه لدى الدول التي تتبنى الأفكار الاشتراكية، والتي تدعو إلى احتكار القطاع العام للنشاط الاقتصادي, وإدارة المرافق العامة. كما أن نقل ملكية المشروعات العامة إلى القطاع الخاص يؤدي إلى تقليص حجم القطاع العام, وسداد الديون المترتبة على الدولة؛لأن حصيلة بيع المشروعات العامة تم رصده لسداد ديون الدولة، ويجري فتح حساب خاص في خزينة الدولة تودع فيه أموال الخصخصة.[4].

إن الخصخصة تؤدي إلى جذب وتوسيع مجالات الاستثمار الأجنبية, والحصول على التكنولوجيا الحديثة, وتوسيع قاعدة الملكية الخاصة، عندما يتم بيع المشروعات والمرافق العامة عن طريق الاكتتاب, وزيادة قاعدة الضريبة، فالمرافق العامة الاقتصادية التي تدار من قبل أشخاص القانون العام لا يخضع دخلها للضريبة، أما إذا عهدت إدارتها إلى القطاع الخاص فإن الدخل الناتج عن هذه الإدارة يخضع للضريبة. [5]

خامسًا - نشأة الخصخصة في المملكة الأردنية الهاشمية

ظهرت فكرة الخصخصة لأول مرة في الأردن عام ١٩٨٣، وبدأ توجه الحكومة نحو هذه السياسة مطلع١٩٨٥، إلا أن الأزمة الاقتصادية التي أصابت الاقتصاد الأردني في منتصف الثمانينات حول تركيز الحكومة عن موضوع الخصخصة إلى مسألة مواجهة تلك الأزمة

---

(١)-عبد الخالق، السيد أحمد (١٩٩٣)،**التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص بين التنظير والواقع**، القاهرة: دار النهضة العربية، مصر، ص (٨٨) .

(٢)-الطراونة، محمد أحمد(٢٠٠٠)، المرجع السابق ،ص(١٣٩).

(٣)-عبد الخالق، السيد أحمد، مرجع السابق،ص (٨٧) .

(٤)- القهوي،ليث عبد الله (٢٠١١)،**التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص**،عمان:دار مكتبة الحامد للنشر والتوزيع،الأردن،ص ص (٥٠-٥٢) .

(٥)-عبوى،زيد منير ،مرجع سابق ، ص (١٩).

وإعطائها الأولوية. وقد ازدادت القناعة بعد تحويل الملكيات العامة إلى القطاع الخاص بعد دراسات ومسوحات أجريت على القطاع العام في الأردن، حيث دلت نتائجها على أن قلة الكفاءة الإدارية والتشغيلية التي تسود مؤسسات القطاع العام بدرجة كبيرة، بالإضافة إلى هدر المال العام والتدهور الإداري وتدني الخدمات التي تقدمها هذه المؤسسات وارتفاع المديونية؛ لذا ارتأت الحكومة الأردنية التوجه نحو الخصخصة [١]، وقد أعلنت الحكومة الأردنية رسميًا في عام ١٩٨٦ عزمها على الأخذ بسياسة الخصخصة في الأردن عندها أنشأت لهذه الغاية لجنة على المستوى الوزاري تعنى بالتخاصية، وأوكل إلى هذه اللجنة تقييم المقترحات المطروحة للأخذ بسياسة الخصخصة سواء كانت في شكل تحويل المؤسسات العامة إلى قطاع خاص، أو في شكل إدخال تقنيات الإدارة في القطاع الخاص على مؤسسات القطاع العام، وقد دعم الاتجاه نحو الخصخصة في الأردن بصدور قرار عن مجلس الوزراء بتاريخ ١٩٩٦/٨/٢٦، ثم صدر قانون التخاصية الأردني رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٠.[٢]

أ- أهداف الخصخصة في المملكة الأردنية الهاشمية

لقد أعلنت الحكومة الأردنية أن أهداف الخصخصة تشمل ما يلي:

١- زيادة واجتذاب الاستثمارات الخاصة المحلية والأجنبية. [٣]

٢- زيادة الكفاءة والقدرة التنافسية للاقتصاد الأردني من خلال تفعيل دور السوق. [٤]

٣- تدعيم المالية العامة من خلال وقف نزيف المال العام على شكل مساعدات للمشروعات الخاسرة.[٥]

٤- تفرغ الحكومة للتركيز على المهام الرئيسية. [٦]

٥- تطوير السوق المحلي لرأس المال وتوجيه المدخرات الخاصة للاستثمارات طويلة الأمد. [٧]

٦- الحصول على علم التكنولوجيا المتطورة والحديثة الملازمة للمنافسة في الأسواق المحلية. [٨]

٧- توسيع قاعدة الملكية، ومنح الإدارة قدرًا كافيًا من الاستقلال الإداري والاستثماري. [٩]

---

(١)_ التخاصية في الأردن،**الهئية التنفيذية للتخاصية**،لسنة(٢٠٠٦)،عمان:المكتبة الوطنية،الأردن،ص(٩).

(٢)_ قانون التخاصية الأردني رقم (٢٥) لسنة (٢٠٠٠)،**التخاصية في الأردن**،مرجع سابق،ص (٤٢).

(٣)_التخاصية في الأردن الهيئة التنفيذية للتخاصية (٢٠٠٦)، مرجع سابق ،ص (١٧).

(٤)_ورشة عمل(الأردن رؤية جديدة:برنامج التخاصية)(٢٠٠٢)،**الهيئة التنفيذية للتخاصية**،عمان،الأردن،ص (١٧)

(٥)_أبو عامرية،فالح (٢٠٠٧)،**الخصخصة وتأثيرها الاقتصادية**،ط١،عمان،دار أسامة للنشر والتوزيع الأردن، ص (١٨).

(٦)_العطية،عبد الحسين وادي(١٩٩٨)،**الخصخصة في البلدان النامية إيجابياتها وسلبياتها**،مجلة العلوم الإدارية،المجلد (٧)، العدد (٢٥)، ص (٨٠) .

(٧)_أبو الغنم،مرام أحمد (٢٠٠٣)، **دراسة تحليلية مقارنة لأداء شركة الاتصالات الأردنية قبل وبعد التخاصية**، رسالة ماجستير منشورة ،الجامعة الأردنية،عمان:الأردن،ص (٤٢).

(٨)_القضاة،إياد محمد حامد (٢٠٠٦)،**اتجاهات العاملين نحو الخصخصة وأثر ذلك على الرضا الوظيفي**، رسالة ماجستير، ماجستير، الجامعة الأردنية ، عمان: الأردن، ص (٥٩).

(٩)_العواقلة،قاسم محمد أحمد (٢٠٠٤)، **تأثير خصخصة مؤسسات وشركات القطاع العام على الموازنة في الأردن**، رسالة ماجستير: كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية ،جامعة آل البيت،المفرق،الأردن، ص(٢٠).

ب- مبررات الخصخصة في المملكة الأردنية الهاشمية، ويمكن إيجازها بما يلي :

١- رفع الكفاءة الإنتاجية للمشروعات الاقتصادية بما يعزز القدرة التنافسية للاقتصاد الوطني خاصة في ضوء انتهاء عهد الحماية الجمركية، والتوجيه نحو الانفتاح والتحرر والاندماج الاقتصادي عربيًا وعالميًا.(١)

٢- تحفيز الادخار المحلي وجذب استثمارات جديدة؛ وذلك لتحقيق معدلات استثمار عالية تؤدي على المدى البعيد إلى خفض معدلات الفقر والبطالة. (٢)

٣- إنهاء النزف المستمر من المال العام الناتج عن دعم الخزينة للمشروعات الخاسرة.(٣)

٤- تفرغ الحكومة لأداء مهامها الأساسية في رسم السياسات والاستراتيجيات والتشريع والتنظيم والرقابة وتأمين العدالة والتركيز على الأنشطة التي هي من صميم عملها كالدفاع والأمن والصحة والتعليم والرعاية الاجتماعية، وإنشاء مرافق البنية الأساسية وصيانتها، وإتاحة المجال للقطاع الخاص للقيام بدوره الطبيعي في النشاط الاقتصادي، فقد أصبح من الواضح أن تبني برنامج فعال للخصخصة في المملكة الأردنية الهاشمية يعد شرطًا ضروريًا ومحوريًا لاستكمال ودعم التصحيح الاقتصادي. (٤)

٥- الخصخصة هي المؤشر على مدى التزام الحكومة بالإصلاح الاقتصادي، حيث يرى خبراء البنك الدولي أن تبني الخصخصة يخلق صورة إيجابية في وسائل الأعلام العالمية، وهو ما يؤدي غالبًا إلى زيادة الاستثمارات الأجنبية.(٥)

سادسًا- نشأة الخصخصة في جمهورية العراق

ارتبط التطور الاقتصادي والاجتماعي في العراق بشكل عام بالأوضاع السياسية والاقتصادية التي سادت مراحل التطور، والتي تركت بصماتها، وعكست أثارها على مجمل عملية النمو الاقتصادي.

وباستعراض واقع الاقتصاد العراقي في التاريخ الحديث للفترة الواقعة ما بين(١٩٢٠-١٩٥٨) فقد اتسمت سيطرة القطاع الخاص شبه الكامل على تجارة العراق الداخلية والخارجية، وبعد التغير السياسي في العراق عام (١٩٨٦)، شهد القطاع العام توسعًا ونموًا كبيرًا بعد نجاح قانون تأميم

---

(١)-أبو عامرية ،فالح(٢٠٠٨)،**الخصخصة وتأثيراتها الاقتصادية**،ط١،عمان ،دار أسامة للنشر،عمان،ص (٢١).
(٢)- الهيئة التنفيذية للتخاصية(٢٠٠٦)، **التخاصية في الأردن**، عمان:المكتبة الوطنية،الأردن،ص ص(٣٠-٣١).
(٣)-العواقلة ، قاسم محمد أحمد ، مرجع سابق ، ص (٢٠).
(٤)-القضاة ،إياد محمد حامد، مرجع سابق، ص (٢٩).
(٥)-العطية،عبد الحسين وادي(١٩٩٨)،المرجع السابق، ص (٨٠).

عمليات النفط الوطنية والاستغلال الكامل للثروات النفطية عام(١٩٧٢)،[١]ونجمت عنه تراكمات مالية عالية، تحققت عنه استثمارات اقتصادية واجتماعية ضخمة، ومشاريع البنى التحتية، وتوسيع الصناعات التحويلية؛ مما ترك أثره في تكوين رأس المال الثابت، وتحقيق نمو اقتصادي؛ مما غير من بنية النظام الاقتصادي والاجتماعي للقطاع العام؛ مما قلص من دور القطاع الخاص. وفي عام (١٩٨٧) رسمت الحكومة العراقية في توسيع دور القطاع الخاص في النمو والتطور الاقتصادي في البلاد، وأصدر القانون رقم(٤٦) لسنة (١٩٨٨) الذي أعطى للمستثمرين العرب الإعفاءات الضريبية والجمركية، وخاصة في قطاع الزراعة والخدمات والتصنيع.

أما الخصخصة بعد احتلال العراق عام (٢٠٠٣)، حيث عملت السلطة المدنية التابعة للاحتلال الأمريكي على إصدار قانون الاستثمار الأجنبي رقم (٣٩)[٢] لسنة (٢٠٠٣) الذي يسمح للشركات متعددة الجنسيات بالعمل في العراق. [٣]وتحول نظام الدولة من النظام الاشتراكي إلى النظام الرأسمالي، وتم العمل على محاولة إصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس حديثة.

وتم تشكيل(هيئة الخصخصة العراقية)في تموز من عام(٢٠٠٤) من قبل مجلس الوزراء وأصدر العديد من القوانين والتشريعات التي تتبنى سياسة الخصخصة وآخرها تشكيل الهيئة الوطنية الاستثمارية رقم (٢) لسنة (٢٠٠٩). [٤]

أ- أهداف الخصخصة في جمهورية العراق

١- تحسين الأداء في الاقتصاد عمومًا عن طريق اعتماد نظام متكامل للانفتاح الاقتصادي وتطبيق آلية السوق.[٥]

٢- زيادة الكفاءة في أداء الوحدات الاقتصادية على أسس تنافسية.

٣- تقليل الإنفاق الحكومي قدر الإمكان وبالتالي الحد من العجز في موازنة الدولة. [٦]

٤- تخفيض البطالة المقنعة عن طريق التخلص من العمالة الزائدة أو تطبيق نظام التدريب التحويلي، واستغلالها في إقامة مشروعات إنتاجية أخرى. [٧]

---

(١)-قانون تأميم شركات النفط الوطنية،في الجمهورية العراق،الجريدة الرسمية،الوقائع العراقية،لسنة (١٩٧٢).

(٢)-قانون الاستثمار الأجنبي رقم(٣٩)لسنة(٢٠٠٣)،مجلة كلية بغداد، العلوم الاقتصادية، مجلد ٥، العدد ٩،ص٩٠.

(٣)-عباس،سمير عبود (٢٠١١)،الخصخصة وتحديد رؤى لإصلاح الاقتصاد العراقي، **مجلة كلية بغداد**، العلوم الاقتصادية الجامعة، المجلد(٥)،العدد (٩)، ص (٩٠).

(٤)-محمد،منذر جابر،**الخصخصة والاقتصادي(٢٠٠٩)**،مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية،المجلد(١)، العدد (٣)،ص(١٤١).

(٥)-أبو حمد،رضا صاحب(٢٠٠٤)،**الخصخصة وإمكانيات تطبيقها في العراق**،كلية الإدارة والاقتصاد،جامعة الكوفة العراق، ص(٧)

(٦)-المرجع ذاته، ص (٧).

(٧)-شيحان،شهاب حمد (٢٠٠٨)،مرجع سابق ،ص (٥).

٥- تشجيع الملكية والاستثمار الخاص بشكل تنافسي، والذي يؤدي إلى إزالة الاحتكار. [١]

٦- زيادة الإيرادات، وذلك بتحرير المشاريع العامة من القيود البيروقراطية، وجعلها تعتمد على قوى السوق وآلياته.

٧- زيادة إيرادات الدولة من خلال فرض الضرائب المباشرة وغير المباشرة على الشركات بعد خصخصتها. [٢]

وتأسيسًا على ما سبق، يرى الباحث أن هدف زيادة كفاءة هذه المؤسسات يبقى قائمًا، ولكن الهدف الرئيس والمباشر يكمن في تغطية العجز المالي الكبير الذي تعاني منه أغلب حكومات الدول النامية؛ لذلك اتجهت الحكومات إلى تشجيع القطاع الخاص نحو خصخصة مؤسساتها العامة؛ لسد العجز المالي ووقف نزيف المال العام والحصول على تكنولوجيا متطورة وحديثة لمنافسة الأسواق العالمية.

ب- مبررات الخصخصة في جمهورية العراق.

١- ضعف كفاءة إدارة القطاع العام. [٣]

٢- تدمير البنى الارتكازية للاقتصاد العراقي، مثل المؤسسات المالية والصحية والتعليم. [٤]

٣- وقوع العراق في فخ المديونية بسبب عدم توفر الوفرة المالية. [٥]

٤- الهبوط الحاد في صرف الدينار العراقي.

٥- انخفاض قيمة الناتج الإجمالي من(٦٠) مليار دولار عام (١٩٩٠) ليصل إلى ما يقدر بـــ (٢٥.٥) مليار دولار عام (٢٠٠٢). [٦]

٦- زيادة معدلات التضخم نتيجة الإنفاق الحكومي الكبير.

---

(١)- المشهداني،خالد حمادي حمدون(٢٠١٣)، **الخصخصة وأثرها في معدلات التضخم وانعكاساتها على معدلات النمو الاقتصادي** ،ط١، عمان :دار وائل للنشر ، الأردن ،ص (٢١) .

(٢)-على الله،عبد الجاسم عباس(٢٠١٠)،**الخصخصة وإشكالية التحول نحو اقتصاد السوق في العراق**،كلية الإدارة والاقتصاد ،جامعة القادسية،العراق،بحث منشور في المجلات العراقية،مكتبة الجامعة الأردنية، ص(٦).

(٣)-أبو حمد، رضا صاحب ،مرجع سابق، ص(١٤٠).

(٤)- شيحان ،شهاب حمد ، مرجع سابق ،ص (٢٧).

(٥)-محمد،منذر جابر، مرجع سابق ،ص(١٣٣).

(٦)- شيحان ،شهاب حمد ، مرجع سابق ،ص (٢٧).

الفصل الأول

ماهية الخصخصة

تعتبر الخصخصة حركة اقتصادية جديدة انتشرت في معظم أنحاء العالم خلال العقدين الماضيين، وتعد الخصخصة أبرز التوجهات التي ميزت السياسات الاقتصادية الحديثة للدول المتقدمة والنامية على حد سواء، ولقد تعددت الرؤى والمفاهيم المتعلقة بالخصخصة لتعدد المداخل والنماذج الممكن استخدامها لتطبيق الخصخصة، والتي استندت إلى تطبيق مفهوم الدولة الحديثة بحيث تتفرغ الحكومة لمهامها الأساسية في رسم السياسات والرقابة والتركيز على الأمن والصحة والتعليم والرعاية الاجتماعية، بينما تتسع دائرة القطاع الخاص لتشمل المشاريع التي يمكن أن تدار على أسس تجارية ومالية بعيدًا عن الهيمنة والاحتكار .(١)

ففي ظل التطورات الاقتصادية والتكنولوجية المتسارعة التي شهدها العالم في الثلث الأخير من القرن الماضي، والتي رافقها حدوث تغير في الفكر الاقتصادي العالمي أعاد تركيز الأضواء على عنصر الكفاءة والاستخدام الرشيد للموارد الاقتصادية وربطها بصورة مباشرة بشكل الملكية، فبرزت الخصخصة كأداة مناسبة لتصحيح الأوضاع وتعزيز أداء الاقتصاد وتأهيله وزيادة معدلات النمو الاقتصادي، وتشجيعها من قبل المنظمات الدولية ذات العلاقة بالتنمية الاقتصادية الدولية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، ويتم تبني الخصخصة في الغالب كواحدة من سياسات متوازية متعددة في إطار إعادة الهيكلة والتصحيح الاقتصادي وتحسين أداء المؤسسات العامة، وبالتالي تخفيف الأعباء المالية عن الحكومات والتحول المنتظم إلى اقتصاديات السوق.

ويتمثل الهدف الأساسي لسياسة الخصخصة في إعادة التنظيم للنشاطات في القطاع العام، بحيث يتم توفير الظروف الملائمة لجعل القطاع الخاص قادرًا على القيام بالنشاطات الاقتصادية والإدارية بكفاءة وفعالية وتحسين فعالية الإنتاج والعمل على تقليل الصعوبات من أجل الوصول إلى أفضل مستوى من الإنتاجية . (٢)

سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين نتناول في المبحث الأول مفهوم الخصخصة، ونتناول في المبحث الثاني إجراءات الخصخصة.

---

(١)- التخاصية في الأردن، مرجع سابق ، ص (٥).

(٢)- الطراونة ، محمد أحمد ، مرجع سابق، ص (١٣٩).

المبحث الأول

مفهوم الخصخصة

تعتبر كلمة **"**Privatization**"** من الكلمات الحديثة التي ظهرت لأول مرة في قاموس ويبستر عام (١٩٨٣)، [١] وبالرغم من حداثة هذا المصطلح لم يتم الاتفاق بين الاقتصاديين العرب على اختيار مصطلح عربي واحد يمكن الاعتماد عليه؛ لذلك تعددت تسميات هذا المصطلح،منها:التخاصية،التخصيصية، الخاصية، الخصخصة،الخوصصة.[٢] والمعنى اللغوي لكلمة خصخصة في معجم المعاني الجامع – معجم عربي عربي.

١- الخَصْخَصة (اسم) تحويلُ العام إلى خاصْ

خصخصة: مصدر خَصخَصَ.

٢- خصخص (اسم).

خصخصة مؤسسة عمومية:نقل إدارتها وشؤونها المالية من ملكية الدولة إلى القطاع الخاص.

٣- خَصخص (فعل).

خصخص الشيء: صار خاصًا .

انتقال ملكية الحكومة لمشروع في قطاع معين إلى قطاع خاص. [٣]

وكلمة خصخصة:هي تشتق من فعل (private) باللغة الانجليزية وتعني خاص [٤]، وبالرجوع إلى معجم اللغة العربية معجم مختار الصحاح نجد أن المعنى اللغوي للفعل الثلاثي "خصص" ويعني "خصه بالشيء(خصوصًا) وخصوصية،واختصه بكذا،خصه به،والخاصة ضد العامة".[٥] وقد اصطلح اللغويون على أن تأكيد المعنى وتعظيمه فيكرر الحرفان :الأول والثاني من المصدر الثلاثي للفعل ،كأن يقال خصخصه، زلزل ، حصحص ،(الآن حصحص الحق) .[٦]

ويرى علماء اللغة في تحديد المعنى المصدري للأحداث، استخدام صيغتي التفعيل والفعلله، والصيغة الأولى كالتعميم والتخصيص على وزن تفعيل، أما الصيغة الثانية بوزن (فعلله) كالخصخصة، وعلى ذلك، فإن الاصطلاحين:التخصيص والخصخصة صحيحان من الناحية اللغوية، وبالتالي فإن كلمة الخصخصة على وزن (فعلله) هي أقرب الكلمات إلى المفهوم

---

(١)-القاموس المقصود هنا:**قاموس وبستر لطلبة الكليات**،ستيف،هالنكي،تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص والتنمية الاقتصادية، ص (٧٩).

(٢)-العواقلة،قاسم أحمد قاسم(٢٠٠٤)، **تأثير خصخصة مؤسسات وشركات القطاع العام على الموازنة في الأردن**،رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة آل البيت، المفرق:الأردن،ص(١٨).

(٣)- معجم المعاني الجامع، معجم عربي عربي،تم الدخول إلى الموقع بتاريخ ٢٠١٥/٤/٦ http://www.almaany.com

(٤)-إن كلمة **"**privatization**"**في اللغة الانجليزية،هي اسم مشتق من الصفة private ومعناها خاص لذلك نلاحظ معظم الترجمات العربية لهذا المصطلح مشتقة من كلمة خاص .

(٥)-،محمد ابن أبي بكر عبد القادر الراضي (١٩٨٥)، **مختار الصحاح**، ط١،لبنان،دار التنوير العربي، ص (١٧٧).

(٦)-محرز،أحمد محمد (٢٠٠٣)،**النظام القانوني للخصخصة**،الإسكندرية، منشأة المعارف، مصر ،ص(٥).

الاصطلاحي، الذي يريد المشرع من ورائه التعبير عن النظام القانوني للخصخصة، ومن وجهة نظر الباحث نستخدم في هذه الدراسة مصطلح الخصخصة،الأكثر انتشارًا واستعمالا لكونه أكثر دقة ودلالة وسهولة، ونظرًا للانتشار في كثير من الدول العربية والدراسات الاجتماعية والاقتصادية والقانونية (١)

فالمشرع الأردني استعمل كلمة (التخاصية) ولم يستعمل الخصخصة أو التخصيص، وهما صحيحان من الناحية اللغوية والاصطلاحية وعلى وزن الفعللة والتفعيل، وهي أكثر انتشارًا وسهولة في الدول العربية ودول العالم؛ فإذا كان التأميم الذي تم بالأمس القريب بتحويل الملكية الخاصة إلى الملكية العامة، يرتبط تمامًا بنزع الملكية، وإن تنوعت صوره، وتباينت أشكاله، فهو عبارة عن تنازل إجباري، مضمونه نزاع حيازة الملكية الخاصة للأموال تقرره الدولة لتحقيق المصلحة العامة من وجهة نظرها، وما تدعيه من أجل فائدة المجموع .(٢)

فالخصخصة ليست فقط مجموعة من الإجراءات المتفرقة، وهي ليست مجرد التخلص من بعض الوحدات الخاسرة للقطاع العام بغية الخروج من مأزق استنزف موارد الموازنة، وهي ليست مجرد بيع الأصول العامة لتمويل النفقات الجارية، وإنما حزمة متكاملة من السياسات، التي تستهدف تحقيق الأهداف التنموية والتوزيعية بفاعلية أكبر من خلال إطلاق آليات السوق، وتوزيع نطاق المنافسة من أجل الكفاءة، فهي إذن رؤية متكاملة لكيفية إدارة الاقتصاد القومي بكفاءة أعلى وبفاعلية أكبر .(٣)

ولا تمثل الخصخصة غاية في حد ذاتها، وإنما هي وسيلة لتحقيق غايات تتمثل في زيادة كفاءة استخدام الموارد، بما يحقق زيادة معدلات التنمية، وتركيز الدولة على أدوارها ووظائفها الأساسية التي لا يمكن أن توكل إلى القطاع الخاص. (٤)

وسنقسم المبحث إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول تعريف الخصخصة وفي المطلب الثاني شرعية الخصخصة:

المطلب الأول- تعريف الخصخصة.

لو أردنا تعريف هذه الظاهرة التي أصبحت موضوعًا رئيسًا يتم تداوله في معظم دول

---

(١)-محرز،أحمد محمد،مرجع سابق،ص(٥).
(٢)-المرجع ذاته، ص (٦).
(٣)-الظاهر،محمد عبد الله محمد(٢٠٠٢)،**الضرورات التي تفرضها سياسة الخصخصة في مجال علاقات العمل،** أطروحة دكتوراه،الجامعة الأردنية،عمان،الأردن،ص(١٦٦).
(٤)-عاشور،أحمد صقر(١٩٩٦)،**التحول إلى القطاع الخاص: تجارب عربية في خصخصة المشروعات العامة،** القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية،مصر،ص (٤).

العالم وخاصة الدول النامية، سوف نجد عدة تعريفات لدى الباحثين، ويمكننا إجمال هذه التعريفات التالية لمفهوم الخصخصة، كما يلي: (١)

فمنهم ما يعرفها على أنها "عملية توزيع الأدوار بين القطاعين العام والخاص والهيئات الرقابية بحيث تتفرغ الحكومة لرسم السياسات والأهداف ووضع الاستراتيجيات الاقتصادية، والتركيز على المعالجة الاجتماعية فيما يقوم القطاع الخاص بالاستثمار وإدارة المشاريع (الهيئة التنفيذية للتخاصية)". (٢)

وعرفها جانب من الفقه "بأنها مجموعة السياسات المتكاملة التي تستهدف الاعتماد الأكبر على آليات السوق ومبادرات القطاع الخاص. والمتابعة من أجل الوصول بالمقدرات الإنتاجية والأنظمة الخدمية إلى أعلى درجات الكفاءة الاقتصادية وتخفيف العبء المالي عن كاهل الموازنة العامة وتقليل الديون العامة، وإطلاق الموارد الحكومية لتمويل الحاجات الأساسية وإعادة بناء المرافق الإنتاجية والخدمات؛ لتحقيق أهداف التنمية والعدالة الاجتماعية". (٣)

وعرفها قانون التخاصية الأردني"بأنها اعتماد نهج اقتصادي يتمثل في تقرير دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي، يشمل مشاريع القطاع العام التي تقتضي طبيعة إدارتها على أسس تجارية". (٤)

وتعرف التخاصية على أنها"عملية منهجية منظمة مدعومة بإرادة سياسية قوية تتمثل في إعادة توزيع الأدوار بين القطاعين العام والخاص؛من أجل بناء المرافق الإنتاجية والخدمية والوصول بها إلى أعلى درجات الكفاءة بما يعزز القدرة على الصمود والمنافسة وتوسيع الملكية الخاصة، ومنح القطاع الخاص دورًا متزايدًا داخل الاقتصاد، وذلك من خلال قيام الدولة بتصفية القطاع العام كليًا أو جزئيًا، أو عن طريق عقود الإيجار ومنح الامتيازات". (٥)

وعرفها بعض الباحثين على "أنها العملية التي يتم بموجبها نقل ملكية أو إدارة المؤسسات العامة الصناعية أو التجارية أو الخدمية إلى القطاع الخاص رغبة في تحقيق مجموعة في الأهداف، بالإضافة إلى إجراء الإصلاحات القانونية والاقتصادية اللازمة لتحقيق تلك الأهداف في ظل القطاع الخاص". (٦)

---

(١)- أبو الغنم،مرام أحمد (٢٠٠٣)،**مرجع سابق**،ص(٣٣).
(٢)- الهيئة التنفيذية للتخاصية الأردنية (١٩٩٨).،ص(١٥).
(٣)- المناصير،علي فلاح (١٩٩٩)، **واقع تحول القطاع العام إلى القطاع الخاص في المملكة الأردنية الهاشمية،** دراسة ميدانية، تحليلية، رسالة دكتوراه، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد،ص (٤٤).
(٤)- قانون التخاصية الأردني،رقم(٢٥)،لسنة (٢٠٠٠)،**التخاصية في الأردن الهيئة التنفيذية للتخاصية**، عمان: المكتبة الوطنية الأردن،ص(٧).
(٥)- الفاعوري،رفعت عبد الحليم(٢٠٠٤)،**تجارب عربية في الخصخصة**،المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة: مصر،ص (٨).
(٦)- العزام،سهيل،مرجع سابق،، ص (١٢).

ويعرفها البعض الآخر بأنها" مجموعة من القوانين والأنظمة والإجراءات التي تتولى نقل ملكية أو إدارة بعض أصول وحدات القطاع العام إلى القطاع الخاص أفرادًا أو شركات**"**.[١]

ويعرفها الباحث: بأنها فلسفة اقتصادية حديثة ذات إستراتيجية لتحويل أو إدارة عدد كبير من القطاعات الاقتصادية والخدمات الاجتماعية التي لا ترتبط بالسياسة العليا للدولة من القطاع العام إلى القطاع الخاص، وهي عكس التأميم الذي يقوم بتحويل الملكية الخاصة إلى الملكية العامة.

ومن التطبيقات القضائية على تعريف التحول(الخصخصة)إلى القطاع الخاص بأنه: "تقليص لدور الدولة في الاقتصاد،" ومن الواضح أن هذا التعريف يركز على حقيقة أن التحول إلى القطاع الخاص هو وسيلة لدعم القطاع الخاص وتقليص دور القطاع الاشتراكي(العام).[٢]

وتأسيسًا على ما سبق، يتضح لنا أن للخصخصة مفهومين: الأول ضيق يتعلق بنقل ملكية المشروعات العامة. بصورة كلية أو جزئية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، والمفهوم الثاني شامل يتعلق بزيادة فاعلية ودور القطاع الخاص، وتعزيز اقتصاد السوق والتحرر من القيود التي تتعلق بالكفاءة في القطاع العام، وتحويلها إلى حوافز للقطاع الخاص، ولا يشترط أن يتضمن المفهوم الواسع للخصخصة نقل ملكية المشروعات العامة من القطاع العام إلى القطاع الخاص، وإنما يتحقق من خلال اعتماد مجموعة من الإجراءات، وهي:

١- تحرير النشاط الاقتصادي من المعوقات القانونية والبيروقراطية.

٢- السماح بقيام نشاطات اقتصادية منافسة للنشاطات الاقتصادية للدولة.

٣- تحويل المشروعات العامة إلى مشروعات تجارية دون نقل ملكيتها إلى أشخاص القانون الخاص، وبالتالي فإن إدارة أشخاص القانون الخاص للمرافق العامة الاقتصادية تدخل ضمن المفهوم الواسع للخصخصة؛ لأن الإدارة من قبل أشخاص القانون الخاص لا يعني تملكهم للمرفق العام، وإنما يعني تشغيله واستثماره، ويبقى المرفق العام مرتبطًا بأحد أشخاص القانون العام الذي يمارس عليه رقابته وحسن استغلاله، وتكون إدارة المرفق العام لمدة محدودة ينص عليها القانون، وعند انتهاء هذه المدة يعود المرفق العام إلى الدولة.[٣]

وسنقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، نتناول في الفرع الأول صور ومعوقات الخصخصة، وفي الفرع الثاني أسباب تبني الخصخصة وسلبياتها وإيجابياتها، والفرع الثالث عوامل نجاح.

---

(١)-العطية،وادي عبد الحسين(٢٠٠٠)،**الخصخصة في البلدان النامية إيجابياتها وسلبياتها**،مجلة العلوم الإدارية المجلد (٤٥)، العدد (١١)، ص ٧٩.

(٢)-قرار مجلس قيادة الثورة العراقية رقم(٣٧٣)الصادر في ١٩٧٧/٣/٢٨،**حل مصطلح(القطاع الاشتراكي)محل مصطلح (القطاع العام)**، الوقائع العراقية، العدد (٢٥٨٠) في ١٩٧٧/٤/٤.

(٣)-العزام،سهيل (٢٠٠٣)، **الخصخصة وأثرها على المرفق العام** ،مرجع سابق،ص (١٦) .

الفرع الأول- صور ومعوقات الخصخصة

سنتناول في هذا الفرع أولا صور الخصخصة، وفي ثانيًا معوقات الخصخصة، وكما يلي:

أولًا- صور الخصخصة

سوف نتناول صور الخصخصة بصورة عامة، ثم نتناول صور الخصخصة في كل من المملكة الأردنية الهاشمية وجمهورية العراق، وكما يلي:

إن الصور المتبعة في الخصخصة تختلف من دولة إلى أخرى، ويعتمد هذا الاختلاف على عوامل عديدة في مقدمتها نمط سياساتها الاقتصادية، ورغبة القطاع العام في إبقاء سيطرته على المؤسسات العامة،والسرعة المطلوبة في تنفيذ الخصخصة والتشريعات القانونية، والأسواق المالية المحلية والوضع المالي والإداري. ويمكن تصنيف هذه الصور بصورة عامة كما يلي:

١- صور التي لا تهدف إلى بيع الأصول المنتجة

تهدف هذه الصور إلى رفع كفاءة مؤسسات القطاع العام من خلال تحسين إدارتها عبر تقنيات إدارة القطاع الخاص، كما يلي :[١]

أ- **عقود الإدارة-** تعتبر عقود الإدارة من الصور التي لا تهدف إلى بيع الأصول، فيمكن تعريفها بأنها العقود التي تبرمها الحكومة أو مؤسسة عامة مع مؤسسة خاصة والأفراد المحليين والأجانب؛ لإدارة حقوق الملكية مقابل ذلك تحصل المؤسسة الخاصة على رسوم متفق عليها مسبقًا مقابل خدماتها".[٢]وتستخدم هذه الصورة لتنشيط الشركات الخاسرة، والتي تعاني من عجز الكفاءات الإدارية عن قيادة المؤسسة العامة، ومن إيجابيات هذه الصورة هو الاحتفاظ بملكية المؤسسة، وحل مشكلة القصور الإداري، أما سلبيات هذه الصورة فتتمثل في حصول الإدارة على نسبة ثابتة من الأرباح بغض النظر عن أداء الشركة. [٣]

ب- **عقود التأجير:"** وهي تلك العقود التي تتيح للقطاع الخاص استثمار الموارد والأصول، لقاء أجور محددة من قبل الدولة"، ومن إيجابيات هذه الصورة توفير نفقات التشغيل مع الاحتفاظ بملكية المؤسسة والحصول على دخل سنوي بدون التعرض إلى مخاطر السوق، وتتمثل سلبياته بعدم وجود حوافز لرفع قيمة الأصول خلال مدة التأخير. [٤]

---

(١)-العزام،سهيل (٢٠٠٣)، **الخصخصة وأثرها على المرفق العام** ،مرجع سابق،ص (٢٤).

(٢)- الحاجي ،محمد عمر(٢٠٠٧)،**الخصخصة مالها...وما عليها** ،ط١،دار المكتبي،سورية،دمشق، ص (٢٨).

(٣)-العزام،سهيل (٢٠٠٣)،مرجع سابق،ص (٢٤).

(٤)-هندي،منير إبراهيم(١٩٩٧)،**خصخصة مشروعات البنية الأساسية"المتطلبات،والبدائل،والخبرات"**،المنظمة العربية للتنمية الإدارية ،مصر ،ص (٧١).

ج- **عقود الامتياز:** وقد عرفته المادة (٨٩١) من القانون المدني العراق الرقم (٤٠) لسنة (١٩٥١) حيث جاء فيها:**"**التزام المرافق العامة عقد الغرض منه إدارة مرفق عام ذي صفة اقتصادية، ويكون هذا العقد بين الحكومة وبين فرد أو شركة يعهد إليها باستغلال المرفق مدة محددة من الزمن بمقتضى قانون**"**. [(١)]

يمكن تعريفه بأنه" عقد يقوم بموجبه القطاع العام بتحويل حقوق التشغيل والتطوير إلى القطاع الخاص"، ويتضمن كل مواصفات التأجير فضلا عن النفقات الرأسمالية والاستثمارية، والتي تقع على عاتق صاحب حق الامتياز، وقد تقترب مدة الامتياز من (١٥-٣٠) سنة، أما في الصناعات النفطية، فقد وصلت مدة الامتياز من (٧٥-١٠٠) سنة، وعادة يتم اللجوء إلى هذا الأسلوب للقضاء على مشاكل الروتين والبيروقراطية، وعدم توافر السيولة الكافية، وعدم الكفاءة من قبل القطاع العام في أداء الخدمة أو إنتاج السلعة, ومن إيجابياته توفير نفقات البناء والتشغيل ونقل مسؤولية التشغيل للقطاع الخاص،أما سلبياته في إعطاء حق الاحتكار لصاحب الامتياز[(٢)]

وهناك صورتان في عقود الامتياز، وهي كما يلي :

الصورة الأولى - صورة الإنشاء والتشغيل والنقل:

وهي قيام شركة خاصة أو فرد بتمويل وبناء وتشغيل مشروع جديد لفترة محددة (فترة الامتياز) ترجع عند نهايتها الأصول إلى ملكية الدولة،[(٣)] تعتبر هذه الصورة أكثر انتشارًا في مجال الخصخصة،وأصبح الكثير من الدول أكثر تداولا في خصخصة البنية التحتية الأساسية، مثل محطات الطاقة الكهربائية ومحطات المياه،وقيام القطاع الخاص بتمويل وبناء وتشغيل المشروع لمدة محددة، ثم تعاد الملكية إلى القطاع العام.[(٤)]

الصورة الثانية - صورة الإنشاء والتشغيل والتمليك:

هذه الصورة تمنح القطاع الخاص المتعاقد حق تملك المشروع، ليس محددًا بمدة زمنية، وتعد هذه الصورة أحد الطرق للتمويل التي تمكن الدولة من تقديم الخدمات وإشباع حاجة المواطنين عندما لا تتوفر السيولة الكافية.[(٥)]

يرى الباحث أن المشرع العراقي لا يأخذ بهذه الصورة من عقود الامتياز استنادًا إلى المادة (٨٩١) من القانون المدني العراقي التي حددت استغلال المرفق العام من قبل شركة أو فرد من القطاع الخاص بمدة محددة من الزمن يرجع بعدها المرفق العام إلى الحكومة.

---

(١)- المادة (٨٩١) من القانون المدني العراق ذو الرقم (٤٠) لسنة (١٩٥١)، الجمهورية العراقية.

(٢)-المشهداني،خالد حمادي حمدان،مرجع سابق،ص(٣٦).

(٣)-المتولي،محمد (٢٠٠٤)،**الاتجاهات الحديثة في خصخصة المرافق العامة بين النظرية والتطبيق**،ط١، دار النهضة العربية ،القاهرة ، مصر ،ص (٥٧) .

(٤) - هندي،منير إبراهيم، مرجع سابق ، ص (٨١).

(٥)-المشهداني،خالد حمادي حمدان،مرجع سابق ،ص(٣٩).

٢- **صور تهدف إلى بيع جزئي أو كلي للأصول المنتجة:**

تتضمن هذه الصور على بيع المؤسسات العامة أو جزء من أصولها، ويعزى سبب اعتماد هذه الصور من الخصخصة إلى وجود أسواق مالية نشيطة قادرة على تمويل عملية البيع، وتتخذ هذه الصور أشكالا من أهمها ما يلي: [١]

أ- **البيع المباشر:**

يعتبر البيع المباشر الأكثر استخدامًا في عمليات الخصخصة على المستوى الدولي، ومن إيجابيات هذا الأسلوب الذي يتميز بالشفافية في الإجراءات التي تمكن الدولة من تعظيم إيراداتها،أما سلبياته في إمكانية وجود تواطؤ بين المشترين والبائعين، كما تتطلب هذه الصورة فترة زمنية طويلة ونفقات إدارية مرتفعة.[٢]

ب- **البيع عن طريق المزاد العلني:**

إن بيع الأصول بهذا الشكل عن طريق نشر دعوة من وسائل الإعلام من أجل زيادة عدد الراغبين بالشراء وزيادة المنافسة بينهم، والذي ينعكس بشكل إيجابي على السعر، وهي طريقة البيع بالمزاد العلني طريقة سريعة وغير معقدة، ومن عيوبها أنها لا تسمح للدولة بفرض شروط محددة للبيع، في عملية الشراء للمساهم القديم بنسبة مساهمته بالمؤسسة للمحافظة على نسبة الملكية، بعد ذلك تطرح الأسهم التي لم تتم تغطيتها للاكتتاب العام،وفي حالة عدم تغطية هذه الأسهم تطرح مزاد علني في السوق المالي، على أن يحدد الحد الأدنى (سعر السهم في المزاد بسعر بيع المساهم القديم).[٣]

ج- **البيع عن طريق طلب عروض العطاءات:**

تعتبر صورة العطاءات أحد صور البيع الذي يتم من خلاله دعوة المعنيين بشراء المؤسسة لتقديم عروض لشرائها، واختيار المشتري الذي يعرض سعرًا أعلى، وقد تكون هذه العروض بسيطة، وتقتصر على مجرد سعر الشراء، وقد تكون مركبة، فتتضمن بإضافة سعر الشراء مثل الحد الأدنى للإنتاج وأنواع المنتجات ومواصفاتها، وهذه الصورة تعد مناسبة لجذب عروض الشراء من المستثمرين مؤهلين تتوفر فيهم القدرة الإدارية والفنية على إبقاء المؤسسة في النشاط ورفع مستوى كفاءتها. [٤]

---

(١)-المشهداني،خالد حمادي حمدان،مرجع سابق ،،ص(٤٠).
(٢)-المرجع ذاته ،ص (٤٠)
(٣)-المرجع ذاته ،ص (٣٧)
(٤)-عبوى، زيد منير، مرجع سابق، ص (٩١).

د-البيع لمستثمر أجنبي

من الممكن تحسين أداء المؤسسة من خلال الحصول على تكنولوجيا متطورة؛ لذلك تستطيع الدولة أن تختار مستثمرًا يتميز بخبرة عالية وإمكانيات واسعة، حيث إن مواكبة التطور التكنولوجي تستلزم تكاليف عالية قد لا يستطيع القطاع العام توفيرها، فيستعان بالمستثمر الأجنبي، ونجاح المستثمر الأجنبي في المؤسسات التي تتم خصخصتها لا يعتمد على قدرته، وإنما على عدة مزايا منها: الخدمة، والخبرة، والمعرفة، والثقافة، وكونه على معرفة بالتكنولوجيا، وأن تكون له خبرات سابقة في مجال الخصخصة.(١)

هـ- الطرح العام للأسهم

ويتم الطرح العام للأسهم بقيام الحكومة في بيع الأسهم بالاكتتاب العام محليًا ودوليًا، ويرتبط نجاح هذه الصورة بتوفر سوق مالية نشطة، (٢) وذلك حسب قدرة الاقتصاد الوطني على الاكتتاب العام، ومن شروطها أن تكون المؤسسة في وضع مالي جيد يحقق فوائد وأرباحًا معقولة، فضلا عن توفير سوق رأسمالي، وتعتبر هذه الصورة من أفضل الصور على الإطلاق من وجهة نظر الاقتصادية؛ لما تؤديه هذه الصورة من توسيع نطاق الملكية وقاعدة المنافسة.(٣)

و- الطرح الخاص للأسهم:

يقصد بالطرح الخاص ببيع أسهم المؤسسة أو جزء منها لمستثمر واحد أو مجموعة مختارة من المستثمرين. ومن المعروف أن تكون الشركة مستمرة في أداء نشاطها، وتفضل هذه الصورة في الشركات ذات الأداء الضعيف، أو الشركات التي تحتاج إلى ملاك أقوياء تتوفر لديهم الخبرات الصناعية والمالية والتجارية اللازمة لنجاح الشركات ومزايا هذه الصورة مقبولة سياسيًا وأن حجم الملكية المحلية يقلل من السيطرة الأجنبية على المؤسسات.(٤)

ز- البيع للعاملين أو الإدارة:

تحصل إدارة المؤسسة أو العاملون من خلال هذه الصورة على كل المؤسسة أو جزء من أسهم المؤسسة، ومن المزايا التي تقدمها هذه الصورة من صور البيع للخصخصة المؤسسة هو شعور العاملين بأنهم مالكون حقيقيون في المؤسسة التي يعملون بها، وكذلك عدم إظهار الرغبة في الإضراب عن العمل والمطالبة بزيادة الأجور، ومن سلبياته لا يمكن تحسين أداء المؤسسة بعد تحويل الملكية؛ لأن العاملين لا يكونون قادرين على إدخال التكنولوجيا الحديثة في عملية

(١)-الفاعوري،رفعت عبد الحليم(٢٠٠٤)،**تجارب عربية في الخصخصة**،كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة اليرموك، عمان: الأردن،ص(١٩).
(٢)-المتولي، محمد (٢٠٠٤) ، مرجع سابق ،ص (٤٥).
(٣)-العشماوي،شكري رجب(٢٠٠٧)،**الخصخصة- مفاهيم تجارب دولية وعربية**،الدار الجامعة،الإسكندرية:مصر،ص(٩٨).
(٤)-المشهداني،خالد حمادي حمدان، مرجع سابق،ص (٣٩) .

الإنتاج نتيجة ضعف القدرة الفنية، وأخرى مالية، فتتمثل بأن العاملين في الشركة هم من ذوي الدخل المحدود، ولا يمتلكون القدرة المالية اللازمة لشراء الشركة. (١)

ح- مقايضة الديون:

تعتبر هذه الصورة أحد صور البيع من خلال مقايضته المؤسسات بالديون الخارجية، إذ تقوم الدولة بمقايضة ديونها الخارجية مقابل أصول من القطاع العام، ومن مزايا هذه الصور يتم توفير الجهد والنفقات وتخفيف المديونية الخارجية للدولة.(٢)

خ- إعادة الهيكلية:

إن إعادة النظر في مكونات الهيكل التمويلي للشركة الحكومية التي سيتم خصخصتها، من خلال تجزئه الشركة الحكومية أو إعادة الهيكلية بالأسس التجارية: (٣) تعتبر هذه الصورة أحد صور الخصخصة بالنسبة للمؤسسة في القطاع الخاص، ثم تقسم على عدة وحدات منفصلة وتباع أجزاء منها إلى القطاع الخاص وتحتفظ هي بالباقي، ويمكن للتجزئة أن تكون حافزًا للقطاع الخاص بشرائها أفضل من امتلاكها كليًا. ومن سلبيات هذه الصورة تحتاج إلى فترة زمنية طويلة. وهنا يمكن أن تكون للتجزئة أو إعادة الهيكلية للقطاع العام مقدمة للخصخصة الناجحة وغالبًا تكون الحكومة بهذه المهمة نظرًا للكون القطاع الخاص أكثر قدرة من القطاع العام في إجراءات الهيكلية.(٤)

وانطلاقًا من صور الخصخصة بصورة عامة نتطرق إلى دراسة صورة الخصخصة في المملكة الأردنية الهاشمية وجمهورية العراق .

١- صور الخصخصة في المملكة الأردنية الهاشمية تتمثل بما يلي :

لقد تبنت الحكومة الأردنية مجموعة من صور الخصخصة لتجنب المخاطر المترتبة على اعتماد نهج أو صورة محددة، ومن أهم الصور المتبعة، أو التي يتوقع تبنيها في المستقل: (٥)

أ- تحويل ملكية المشروعات العامة إلى القطاع الخاص جزئيًا أو كليًا، ويتدرج ضمن ذلك على سبيل المثال بيع الأسهم المدرجة في سوق عمان المالي وطرح الأسهم للاكتتاب العام والبيع المباشر للمستثمرين أو شركاء كما هو الأمر في شركة الاتصالات الأردنية. (٦)

---

(١)-الجبوري،مهند إبراهيم(٢٠٠٧)،**النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص(الخصخصة)**،عمان:دار الحامد، الأردن، ص ص (١٤٤-١٤٨).
(٢)-المرجع ذاته ، ص (٤٠)
(٣)-محمود،صبيح(١٩٩٩)،**الخصخصة،ماذا؟متى؟لماذا؟كيف؟المشكلات والحلول**،ط(٢)،القاهرة،مصر،ص (٧٣).
(٤)-الجبوري،مهند إبراهيم(٢٠٠٧)، المرجع السابق.
(٥)-القضاة،أباد محمد حامد ،مرجع سابق ،ص(٣٤) .
(٦)- التخاصية في الأردن، **الهيئة التنفيذية للتخاصية** (٢٠٠٦)،عمان، المكتبة الوطنية،الأردن،ص(٤٧).

ب–الشريك الإستراتيجي:إن الهدف من إدخال شريك إستراتيجي للمساعدة في عملية نقل التكنولوجيا واستخدام أحداث الأساليب والتقنيات المتطورة التي يحتاج إليها المشروع، لرفع كفاءته الإنتاجية ورفع قدراته التنافسية، كما هو الحال في كل من شركة الاتصالات الأردنية وشركة الاسمنت .[١]

فمن المعروف أن التكنولوجيا بحد ذاتها ليست سلعًا بالمعنى المعروف؛وقيمتها المختزنة هي في المعرفة والخبرة والممارسة، ونجد أن معظم الشركات العالمية التي استثمرت مبالغ هائلة في تطوير تقنياتها لا تقدم على بيع هذه التقنيات، وإنما تستخدمها في شركات ومنشآت جديدة تكون مالكة لجزء منها .[٢]

ج– صورة البناء والتشغيل والتحويل: تعتبر هذه الصورة أحد صيغ الشراكة بين القطاعين العام والقطاع الخاص، وتهدف هذه الصورة إلى تطوير المرافق العامة، ويأخذ القطاع الخاص على عاتقه التصميم والبناء والإدارة والتشغيل للمشروع الجديد، وبالمقابل يتلقى القطاع الخاص الدفعات المالية نتيجة تقديم الخدمة، وعادة ما يكون الامتياز الممنوح للقطاع الخاص لمدة قد تصل ما بين ٣٠-٤٠ عامًا بعد انتهاء المدة، يعاد ملكية المشروع إلى الحكومة .[٣]

د– صورة البناء والتشغيل والتملك:هذه الصورة تمنح القطاع الخاص المتعاقد حق تملك المشروع، وليس محددًا بمدة، وتعتبر هذه الصورة أحد صور التمويل التي تمكن الدولة من تقديم خدمة وإشباع حاجة المواطنين عندما لا تتوافر السيولة الكافية، ورفع العبء عن المال العام بالإضافة إلى أن هذه المشاريع تشجع على استخدام التقنيات الحديثة والمعدات المتطورة؛ وذلك لوجود الحوافز لاستخدامها بكفاءة، وقد تم استخدام هذه الصورة في محطة تنقية المياه.[٤]

هـ– عقود التأجير: تعتبر هذه الصورة أحد الصور التي يمكن تنفيذ خصخصة المشاريع من خلالها، تقوم الحكومة بإيجاد هذه المشاريع إلى جهات ذات خبرة ورغبة في تقديم استشارات لا تستطيع الحكومة تقديمها، حيث تقوم المستثمرة باستئجار المشروع من خلال توفير التمويل اللازم لتطوير المشروع، وتشغيله باستخدام التقنيات الحديثة؛ لرفع كفاءة المشروع؛ لكي يصبح قادرًا على تقديم سلعة أو خدمة ذات جودة عالية. ومن إيجابياته تخفيف العبء الاستثماري عن الحكومة، ووقف

---

(١)- التخاصية في الأردن، مرجع سابق ،ص(٤٧).
(٢)- المرجع ذاته ،ص (٤٨).
(٣)-المرجع ذاته ، ص (٤٩).
(٤)- المشهداني ، خالد حمادي، مرجع سابق، ص (٣٧).

النزيف من المال العام في حالة المشروعات الخاسرة، ثم تعود ملكية المؤسسة العامة أو المشروع إلى الدولة مقابل مبلغ معين لمدة معينة.[1]

و- **عقود الإدارة:** تعتبر هذه العقود من صور الخصخصة الشائعة بشكل كبير عالميًا، ويتم إبرام عقد الإدارة بين الحكومة والقطاع الخاص المتمثل بشركة أو ائتلاف يملك الخبرات الإدارية والفنية، مقابل مبلغ معين ولمدة معينة، وبعد انتهاء المدة، إما تعود ملكية إدارة المشروع إلى الحكومة، وإما يجدد العقد لمدة جديدة، ومن الأمثلة على ذلك، عقد الإدارة لمياه ومجاري منطقة عمان الكبرى مع الشركة الفرنسية. [2]

٢- صور الخصخصة للمؤسسات العامة في الجمهورية العراقية: يتم تطبيق الخصخصة بصور مختلفة، تهدف هذه الصور إلى زيادة الأهمية للقطاع الخاص داخل الاقتصاد الوطني، ومن هذه الصور كما يلي:

أ- **الطرح الجزئي للأسهم:** يتم بيع جزء من أسهم أو حصة المشروع للقطاع الخاص.

ب- **الطرح الكلي للأسهم:**يتم طرح أسهم المشروع للبيع، ويترتب على ذلك تحويل المشروع العام إلى مشروع خاص. [3]

ج- **التصفية:** ويتم اللجوء إلى هذه الصورة عندما يصبح من المتعذر إيجاد مشترين للمشروع.[4]

د- **عقود الإدارة:**وتتضمن هذه الصور تعاقد القطاع الخاص مع الدولة في تولي مسؤولية إدارة أحد المرافق العامة التابعة للدولة، بموجب عقد إدارة يحصل القطاع الخاص بموجبه على نسبة من الأرباح المحققة يتفق عليها. [5]

هـ- **عقود التأجير:**ويعني قيام القطاع الخاص باستئجار أحد المرافق من الدولة، واستثمارها وتشغيلها لصالحه بموجب عقد لإيجار، وذلك لفترة محدودة مقابل مبلغ معين يتفق عليه، وتتميز هذه الصورة تخليص الدولة من عبء مشروعاتها والاحتفاظ بملكيتها.

و- **منح الامتياز:** وهو حق تمنحه الدولة للقطاع الخاص؛ بهدف أداء خدمة أو توزيع سلعة وفي المقابل يدفع القطاع الخاص مقابلًا لهذا الحق.[6]

رأي الباحث، إن الأسلوب الأمثل في خصخصة المؤسسات العامة هو أسلوب الإنشاء والتشغيل والنقل، ويعتبر هذا الأسلوب هو أحد عقود الامتياز، ويتم اللجوء إليه للقضاء على مشاكل

---

(١)- قندح،عدلي شحادة(٢٠٠٣)،**التخاصية:أحدث نماذج التنمية الاقتصادية**، ط١،عمان :دار مجدلاوي، الأردن، ص(٥٨) .
(٢)- أبو الغنم، مرام أحمد ، مرجع سابق ، ص (٤٨) .
(٣)- خالد،حيدر(٢٠٠٨)،**واقع الخصخصة في الاقتصاد العراقي**،مجلة جامعة كربلاء العلمية،العدد(٤)،المجلد (٢٥)، ص (٩٥).
(٤)- الرمجع ذاته،ص(٩٥).
(٥)- على الله ،عبد الجاسم ،مرجع سابق ، ص (٥).
(٦)- خالد ،حيدر،مرجع سابق،ص(٩٧).

الروتين والبيروقراطية، وعدم توفير السيولة الكافية، وعدم الكفاءة من قبل الأجهزة الحكومية أو القطاع العام أداء الخدمة أو إنتاج السلعة، وتقترب مدة الامتياز من (١٥-٣٠) سنة، ثم تعاد نهاية المدة الأصول إلى ملكية الدولة.

ثانيًا- معوقات الخصخصة في كل من المملكة الأردنية الهاشمية والجمهورية العراقية

١- معوقات الخصخصة في المملكة الأردنية الهاشمية

إن عملية الخصخصة بحد ذاتها ليست عملية سهلة تحتاج إلى وقت طويل ومراحل عديدة، فإن المشاكل والعوائق التي قد تظهر قبل التنفيذ أو خلاله مهمة وذات أثر في عملية الخصخصة؛ ولذلك ضرورة حلها ومعالجتها يعد مطلبًا أو شرطًا أساسيًا لنجاح عملية الخصخصة ،ومن أهم العوائق ما يلي :-

أ- ضيق أسواق رأس المال المحلية بحيث لا تتمكن من استيعاب إدراج صفقات كبيرة من الأسهم فيها. [١]

ب- محدودية حجم الثروة الوطنية وضآلة المدخرات المحلية، وبالتالي عدم قدرتها على شراء ما يعرض من موجودات حكومية للبيع، ومن ثم اللجوء إلى توزيع هذه الموجودات كليًا أو جزئيًا على العمال والمواطنين.[٢]

ج- عدم جودة الموجودات الحكومية، حيث إن معظم المشروعات المعروضة للخصخصة هي مشروعات خاسرة نتيجة سياسة تحديد الأسعار والفساد الإداري والمحافظة على تلك الشركات.

د- وجود المعارضة الخارجية في بداية تطبيق عملية الخصخصة من العاملين والرأي العام، وبالتالي البطء في التنفيذ وضياع الفرص. [٣]

هـ- عدم وجود قانون خاص في التخاصية ينظم ويوضح كافة الأمور المتعلقة بعملية التخاصية في البداية، ولكن الآن هناك قانون يحمل رقم (٢٥) باسم قانون التخاصية، وصدر في سنة (٢٠٠٠)، وبموجب هذا القانون تم تشكيل مجلس التخاصية وهيئة خاصة عرفت بالهيئة التنفيذية للتخاصية، تتمتع بالاستقلال المالي والإداري وترتبط برئيس الوزراء مباشرة.[٤]

و- مشكلة العمالة في المؤسسات التي تتمثل بالخوف من تزايد أعداد الأيدي العاطلة عن العمل؛ لأن تسريح العمالة من المؤسسات العمومية يعتبر من أعقد المشاكل التي تواجه عملية تطبيق الخصخصة وبرامجها.[٥]

---

(١)-التخاصية في الأردن، **الهيئة التنفيذية للخصخصة**(٢٠٠٦)، عمان، المكتبة الوطنية،الأردن،ص (٢٠).
(٢)-المرجع ذاته، ص (٢٠)..
(٣)- قندح عدلي شحادة ، مرجع سابق ، ص (٢٩).
(٤)-أبو الغنم،مرام أحمد،مرجع سابق، ص(٤٥).
(٥)-القضاة،إياد محمد حامد،مرجع سابق ،ص (٤٠) .

٢- معوقات الخصخصة في جمهورية العراق.

يواجه الاقتصاد العراقي، وهو يسعى إلى تطبيق سياسة الخصخصة عدد من العوائق والصعوبات؛ لكون عملية التحول هذه تتم في بيئة اقتصادية واجتماعية وسياسية وقانونية ومالية في غاية التعقيد، تتمثل بضعف الأداء الاقتصادي، ومديونية خارجية كبيرة، واختلالات هيكلية كبيرة في ميزان المدفوعات والموازنة العامة.

تواجه عملية الخصخصة عدد من الصعوبات أهمها: -

أ- عدم توافر الموارد المالية الضرورية اللازمة للشركات المعروضة للخصخصة تعاني هذه الشركات من عجز مالي كبير.[١]

ب- يؤدي تسريح عدد من العاملين في الشركة العامة التي يتم خصخصتها إلى زيادة مشكلة البطالة، ويؤثر سلبيًا في سوق العمل الوطنية؛ مما يؤدي إلى نتائج اجتماعية سيئة ناجمة عن البطالة.[٢]

ج- قلة المبادرة وإقبال القطاع الخاص على الأنشطة الاقتصادية المتخلي عنها من قبل القطاع العام؛ وذلك بسبب حجم الشركات الذي يتطلب رصد موارد مهمة لإعادة تشغيلها في ظروف طبيعية.[٣]

د- نقص الخبرات اللازمة في بعض الحالات لتشغيل مثل هذه الشركات.

هـ- ارتفاع أسعار بعض الموارد في حالة إلغاء دعم الدولة وبخاصة تلك الموارد التي سيتم تحرير أسعارها ضمن البرنامج الوطني.[٤]

و- إن البيروقراطية في الدول النامية بصورة عامة والعراق بصورة خاصة عائقًا يواجهه تطبيق الخصخصة.[٥]

ز- عدم وجود تشريعات وقوانين محكمة، ونظام رقابي فعال يضمن حقوق وواجبات المستثمرين؛ مما يعرقل عملية الخصخصة في العراق.[٦]

الفرع الثاني- أسباب تبني الخصخصة وسلبياتها وإيجابياتها

سنقسم هذا الفرع إلى أولا أسباب تبني الخصخصة، ثانيًا سلبيات وإيجابيات الخصخصة، وكما يلي:

أولًا- أسباب تبني الخصخصة في كل من المملكة الأردنية الهاشمية وجمهورية العراق

١- أسباب تبني الخصخصة في المملكة الأردنية الهاشمية

---

(١)- محمد، منذر جابر،مرجع سابق ،ص(١٣٢).
(٢)-المرجع ذاته ،ص(١٣٢)..
(٣)- عباس ،سمير عبود ، مرجع سابق ،ص (٨).
(٤)- أبو حمد ، رضا صاحب ،مرجع سابق،ص (٩).
(٥)- المرجع ذاته .
(٦)-على الله، عبد الجاسم عباس، مرجع سابق ، ص (١٧).

يعتبر تعديل قانون الشركات الأردني رقم (١٦) لسنة ١٩٨٩ أول تعديل عملي اتخذته الحكومة باتجاه الخصخصة، من خلال المادة (٨) التي كان الهدف من تعديلها هو لغرض تمكين الحكومة من تحويل المؤسسات العامة إلى شركات تعمل بموجب قانون الشركات تمهيدًا لتحويلها إلى القطاع الخاص.[١]

ومن أسباب هذا التحول المهم في الاقتصاد الأردني التي دفعت باتجاه سياسة الخصخصة، فهي كما يلي:

تراجع المساعدات المالية الأجنبية، وتفاقم مشكلة المديونية الخارجية الأردنية التي أدت إلى حدوث ركود تضخمي في الاقتصاد الأردني، وحدوث اختلالات هيكلية عميقة في البنية الاقتصادية الأردنية ناجمة عن تراجع كفاءة القطاع العام.[٢] وتفاقم العجز المالي في القطاع العام والموازنة العامة؛ مما أدى إلى ارتفاع كبير في رصيد الدين العام سواء الداخلي أو الخارجي، وارتفاع العجز في ميزان المدفوعات الأردني، وبلوغه مستوى لم يشهد الاقتصاد الأردني مثيلا من قبل؛ مما أدى إلى حدوث أزمة عام،١٩٨٩وبالتالي تدهور سعر صرف الدينار الأردني.[٣] .

٢- أسباب تبني الخصخصة في جمهورية العراق

إن ظهور عملية الخصخصة لم يكن وليد الصدفة، وإنما جاء نتيجة عدة عوامل وأسباب أدت إلى زيادة المطالبة والبحث عن بدائل أخرى لتحسين الأوضاع الاقتصادية والمالية والاجتماعية والخدمات، فكانت الخصخصة أحد البدائل لتبني سياسة الخصخصة، ومن أهم الأسباب كما يلي:-

حدوث عجز كبير في الموازين العامة نتيجة تضخم حجم الدين؛ الأمر الذي أدى إلى العجز المالي في الدولة الذي يعد من أهم الأسباب إلى تبني سياسة الخصخصة, وتساعد على اجتذاب الاستثمارات من الداخل والخارج, وتفتح الخصخصة فرصًا جديدة أمام الأفراد الذين يمكنهم أن يصبحوا شركاء في مؤسسات كانت تعود ملكيتها للدولة, وتشجيع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي باتجاه الخصخصة واقتصاد السوق, وإن المشروعات العامة تقوم على أسس غير اقتصادية، فإن معظمها قام لاعتبارات اجتماعية وسياسية، وتبيع منتجاتها بأسعار أقل من سعر التكلفة؛ لذلك تكون مصدر استنزاف لأموال الخزينة العامة للدولة [٤].

ثانيًا- سلبيات وإيجابيات الخصخصة

إن موجة الخصخصة التي أصابت العالم المتقدم والنامي على حد سواء في الاتجاه نمو

---

(١)-المادة (٨) من قانون الشركات الأردني رقم (١٦) لسنة ١٩٨٩.
(٢)-الزعاير، محمود مصطفى، مرجع سابق،ص(٢٠).
(٣)-الفاعوري،مرجع سابق ، ص(٩).
(٤)- العزام،سهيل(٢٠٠٣)،مرجع سابق،ص (١٤).

اقتصاديات السوق،وفي نهاية عقد الثمانينات، وعندما انهار صرح الاقتصاد الاشتراكي تبعًا لانهيار الاتحاد السوفيتي،وتبني النظام الديمقراطي كنظام سياسي،واقتصاد السوق كنظام اقتصادي، في هذه الظروف ظهر اتجاه نحو خصخصة مشروعات القطاع العام، سواء الإنتاجية أو الخدمية أو المرافق العامة،وقد تبنى صندوق النقد الدولي والبنك الدولي تشجيع الخصخصة في البلدان النامية،فإننا نعتقد بأن للخصخصة جوانب إيجابية وقد تكون لها جوانب سلبية وكما يلي:-

أ- الجوانب الإيجابية للخصخصة

هنالك العديد من الإيجابيات التي حققتها الخصخصة في الدول التي أخذت الخصخصة كوسيلة للإصلاح الاقتصادي وأدت إلى إنتاجية أعلى، ومستوى جودة أعلى في الخدمات المقدمة للمستفيدين منها، ونورد فيما يلي بعض الإيجابيات:- [١]

أ- تنمية الإدارة الاقتصادية المتطورة والمتقدمة، بالإضافة إلى تنمية المبادرة الفردية، والسعي وراء الربح الكبير من خلال زيادة الإنتاج وجودة الخدمات المقدمة وإدخال التكنولوجيا المتطورة.[٢]

ب- توسيع خصخصة قاعدة الإنتاج من خلال إتاحة المجال لزيادة عدد الهيئات المنتجة، إضافة إلى زيادة عدد أصحاب رؤوس الأموال الداخلة في الإنتاجي السلعي والخدمي، وهذا يؤدي إلى زيادة دخول المنتجين، ورفع مستوى المعيشة للعاملين في المشروعات الاقتصادية .

ج- قد تؤدي الخصخصة إلى إعادة توزيع العاملين في المشروعات بحسب حاجيتها الحقيقية لليد العاملة؛ مما يؤدي إلى عدم المبالغة في تكديس العاملين في المشروعات لأسباب اجتماعية أو إقليمية، وإضافة فرص عمل جديدة و التخفيف قدر الإمكان من نسبة البطالة.[٣]

د- تفتح الخصخصة الطريق نحو إعادة توزيع الدخل القومي إذا تمت إجراءات البيع والتملك جزئيًا أو كليًا للعاملين في المشروعات، وذلك عن طريق شراء الأسهم والسندات، كما فعلت الحكومة اليابانية في أواخر القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين. [٤]

هـ- تساعد الخصخصة الحكومات على التفرغ للإدارة العامة بعد أن تكون قد تخلصت من مشاكل إدارة المشروعات الاقتصادية.

و- تحقيق الكفاءة الفنية والكفاءة التخصصية.[٥]

---

(١)- العطية،عبد الحسين وادي(١٩٩٨)،**الخصخصة في البلدان النامية إيجابياتها وسلبياتها**،مجلة العلوم الإدارية المجلد (٢٥)، العدد (١)، ص (٨٦).

(٢)- المرجع ذاته.

(٣)- أبو عامرية، فالح، مرجع سابق ،ص(٤٠).

(٤)- عبد الرحيم،زاهر محمد(٢٠١١)،**إدارة الخصخصة بين النظرية والتطبيق**،ط١،عمان:دار الراية للنشر والتوزيع، الأردن،ص (١٨).

(٥)- الحراحشة، بسام سالم مقبل،مرجع سابق، ص(٢٩).

ز – جذب الاستثمارات الأجنبية. (١)

ح–التطور في البنية التحتية اللازمة لدعم النمو الاقتصادي دون أن يقود ذلك إلى زيادة العبء على موازنة الدولة. (٢)

ب- الجوانب السلبية للخصخصة:

كما أن للخصخصة إيجابيات فإن لها أيضًا بعض الجوانب السلبية التي يجب الحيطة لها والحذر منها؛ لذلك ينتج عن تطبيق الخصخصة عادة آثار سلبية تختلف باختلاف ظروف تطبيقها في الدول، ونذكر فيما يلي بعض الآثار السلبية التي تنجم عن برنامج الخصخصة، وهي:

أ– تسريح جزء من العاملين في المشروعات العامة التي يتم تحويل ملكيتها إلى القطاع الخاص، وذلك لوجود عماله فائضة في هذه المؤسسات وظفت عادة لأسباب سياسية أو اجتماعية ولم توظف لأسباب اقتصادية، حيث إن برنامج الخصخصة يؤدي إلى تزايد حقوق العاطلين عن العمل؛ مما يؤدي إلى وجود مشاكل اجتماعية تعرض أمن البلد للخطر.أما في الأردن فإن عمليات الخصخصة راعت حقوق العاملين بشكل كامل ومنحهم أكثر من خيار(٣).

ب– بيع مشروعات القطاع العام بأسعار تقل بصورة كبيرة عن القيم السوقية لها؛ وذلك لصعوبة تحديد أسعار الأسهم بشكل دقيق بسبب عدم وجود أي تعامل سابق في أسهم الشركات العامة؛ لذلك لم تكن عملية التسعير سهلة. (٤)

ج– ارتفاع تكاليف الدعاية والإعلان للشركات التي تمت خصخصتها، حيث يؤدي ذلك إلى ارتفاع مديونية الشركات المراد خصخصتها.(٥)

د– إذا لم يتم إعادة تأهيل وتدريب العاملين في القطاع العام الذي سيتم تحويله إلى القطاع الخاص، فإن ذلك سيؤدي إلى بعد الخصخصة عن هدفها الحقيقي المتمثل بزيارة الإنتاجية والكفاءة. (٦)

هـ– إن تحويل بعض المؤسسات العامة التي تشكل ما يسمى بالاحتكار الطبيعي، مثل شركات الكهرباء والماء والغاز والاتصالات والتي تتميز بكثافة استثماراتها وعدم تعرضها للمنافسة؛ لأن خدماتها تقوم على وجود شبكة واسعة ليس بإمكان مؤسسات القطاع الخاص توفيرها، وهناك عدة مخاوف من تحويل هذه المؤسسات إلى القطاع الخاص بدافع الربح إلى رفع أسعار الخدمات بمعدلات تفوق كثيرًا تكلفتها، وإلى تقليص الخدمات عن المناطق غير المربحة

---

(١)-أبو عامرية ،فالح ، مرجع سابق ،ص(٤١).
(٢)-عبوى، زيد منير، مرجع سابق، ص (٨٨).
(٣)- العطية، عبد الحسين وادي،مرجع سابق،ص(٨٧).
(٤)-عبوى، زيد منير، مرجع سابق، ص (٩٠).
(٥)-أبو عامرية،فالح، مرجع سابق،ص(٤٢).
(٦)- عبد الرحيم ،زاهر محمد،مرجع سابق،ص (١٩).

(كالريف والمناطق النائية)، بالإضافة إلى ذلك اتباع أساليب ربحية قصيرة المدى دون اعتبار لاقتصاد الوطن. [١]

و- في حالة خصخصة المشروعات الإنتاجية للقطاع العام وخاصة المربحة منها، سيحرم القطاع الحكومي من مصدر رئيس من مصادر تمويل الميزانية العامة وميزانية التنمية، وهذا يحمل الميزانية وحدها النفقات اللازمة لتوسيع وإدامة مشروعات البينة التحتية، بينما يتمتع القطاع الخاص بالأرباح التي ستأتي له من امتلاكه مشروعات القطاع العام الأساسية، إن هذا يثقل كاهل ميزانية الدولة؛ فيلجئها للاقتراض الداخلي والخارجي، وبالتالي يضطرها إلى التقصير في واجباتها تجاه السكان في توسيع البنية التحتية. [٢]

الفرع الثالث-عوامل نجاح الخصخصة

سنقسم هذا الفرع إلى أولًا عوامل الخصخصة في المملكة الأردنية الهاشمية، وثانيًا عوامل نجاح الخصخصة في الجمهورية العراقية، وكما يلي:

أولًا- عوامل نجاح خصخصة مؤسسات وشركات القطاع العام في المملكة الأردنية الهاشمية

من المعروف أن الخصخصة ليست عملية سهلة، فقد واجهت عددًا من التحديات والصعوبات، ولكن برنامج التخاصية الأردني حقق نجاحًا متميزًا، وأصبح مثالا بالنسبة للعديد من الدول العربية، فقد أسهمت عدة عوامل لنجاح الخصخصة، ومن أبرز هذه العوامل كما يلي:-

أ- تطوير التشريعات والقوانين: إعادة النظر في النظام القانوني وتطويره بحيث تصبح منظومة القوانين منسجمة مع التوجيهات الجديدة، وكذلك لا بد من تطوير كافة التشريعات الخاصة بحقوق الملكية والمؤسسات المالية والأسواق المالية بحيث تسمح بتحريك الأموال داخل وخارج الدولة لاجتذاب رأس المال الأجنبي للاستثمار داخل الدولة، وإصدار القوانين كقانون حماية الاقتصاد الوطني[٣] وقانون المنافسة[٤] وقانون التخاصية رقم(٢٥) عام (٢٠٠٠).[٥]

ب- إعادة هيكلة مؤسسات وشركات القطاع العام قبل خصخصتها: لا بد من إعادة الهيكلة المالية والفنية والاقتصادية للمؤسسات والشركات المراد خصخصتها حتى تصبح قادرة على

---

(١)- الحراحشة، ،مرجع سابق ،ص (٣٠) .
(٢)- العطية ،مرجع سابق ،ص (٨٧).
(٣)- **قانون حماية الاقتصاد الوطني الأردني** ، لسنة ١٩٩٢ ,
(٤)- **قانون المنافسة الأردني**، رقم ٤٩ ، لسنة ٢٠٠٢ .
(٥)- التخاصية في الأردن، **الهيئة التنفيذية للتخاصية** ، مرجع سابق، ص (٥٦) .

تحقيق عائد اقتصادي أفضل مما كانت عليه قبل الخصخصة. [1]

ج- على أصحاب القرار في الدولة التي تريد خصخصة مؤسساتها وشركاتها، وضع الخطط المناسبة لتحقيق الأهداف المرجوة من الخصخصة مع تحديد ورسم السياسة العامة بشكل واضح.[2]

د- التنظيم الإعلامي لتوعية للمستثمرين، وبيان فوائد تحويل ملكية مؤسسات وشركات القطاع العام إلى القطاع الخاص عن طريق النشرات الإعلامية والصحف والندوات للحصول على الدعم الرسمي والشعبي من الجهات ذات العلاقة بالخصخصة، وبيان أهدافها، وإقناعهم لكسب دعمهم لعملية الخصخصة.

هـ- إيجاد أسواق ومؤسسات مالية تتلاءم مع متطلبات للخصخصة، وتسهيل إجراءات تنفيذ البرنامج وتحديد أسعار المنشآت المطروحة للبيع .[3]

و- ضرورة العمل على وضع آليات تنظيمية وإشرافية ورقابية فعالة قادرة على توفير البيئة السليمة اللازمة لنجاح الخصخصة. [4]

ز- توفير الشفافية والعلنية في اتخاذ القرارات التخاصية، وتنفيذها سواء في توظيف المستشارين الماليين والفنيين أو في طرح العطاءات والإعلان عنها. [5]

ثانيًا- عوامل نجاح الخصخصة في جمهورية العراق كما يلي:- .

أ- توفير الظروف الموضوعية الملائمة لهذه العملية، ولعل أبرزها الاستقرار السياسي الذي يمكن أن يتحقق بوجود حكومة تحظى بتأييد الأغلبية، وتوفير مناخ اقتصادي ملائم. [6]

ب-تهيئة الرأي العام قبل البدء بتنفيذ برنامج الخصخصة باستخدام وسائل الإعلام المختلفة عن طريق عقد الندوات والمحاضرات لغرض تعريف المجتمع بمفهوم الخصخصة وفائدها وأثارها المختلفة والأهداف المرجو تحقيقها؛ لأن هناك الكثير من أفراد المجتمع العراقي يميل إلى التمسك بالقطاع العام؛ لأنهم يرون فيه عدالة التوزيع ورعاية الدولة للمجتمع .[7]

ج- تهيئة البيئة الاقتصادية والقانونية المناسبة للتشجيع القطاع الخاص عن طريق قيام الدولة بسن التشريعات القانونية التي تحمي الملكية الخاصة وتشجيع الاستثمار الخاص من خلال تقديم

---

(١) _ القضاة ،إياد محمد حامد، مرجع سابق،ص(٣٠) .
(٢)- العواقلة، قاسم أحمد قاسم، مرجع سابق،ص(٣١).
(٣)- القضاة ، إياد محمد حامد، مرجع سابق،ص(٣٠).
(٤)- عبوى، منير زيد، مرجع سابق،ص (٢٣).
(٥)- التخاصية في الأردن، **الهيئة التنفيذية للتخاصية** (٢٠٠٦)، مرجع سابق،ص(٥٨).
(٦)-عباس، سمير عبود، مرجع سابق ،ص(٨٩).
(٧)- مرجع ذاته ،ص (٧٩).

الإعفاءات الضريبية.[١]

د- إيجاد أسواق مالية متطورة من خلال طرح أسهم المشروعات العامة التي يراد بيعها للقطاع الخاص؛ مما سيؤدي بدوره إلى جذب الاستثمارات المحلية أو الأجنبية.

هـ- العمالة الوطنية: إن قضية الأيدي العاملة العراقية هي المحور الرئيس الذي يلقى جدلا واسعًا في الساحة العراقية عند طرح مشروع الخصخصة؛ لذا فإشكالية الأيدي العاملة العراقية يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار من قبل صانعي القرار حول مشاريع الخصخصة، فعند تطبيق برنامج الخصخصة لا يمكن نقل كافة الأيدي العاملة العراقية في الأنشطة ذات الطابع الاقتصادي في الحكومة إلى القطاع الخاص؛ لذا على الحكومة واللجان المكلفة بدراسة خصخصة مؤسسات القطاع العام إيجاد حلول وبدائل قابلة للتطبيق في معالجة مشكلة الأيدي العاملة الوطنية. [٢]

وهناك عدة إجراءات للتصرف مع العمالة الوطنية في إطار عمليات الخصخصة أهمها ما يلي:-

١- إنهاء خدمات الموظفين في المؤسسات التي يجري تخصيصها مقابل مكافأة تعويضية أو منحهم قروضًا ميسرة من الصندوق الاجتماعي لمساعدة العاملين. [٣]

٢- تشجيع القطاع الخاص على دعم الأيدي العاملة العراقية؛ وذلك بأن تتحمل الدولة ولفترة محددة بنسبة من رواتب الموظفين الذين سيعينون في القطاع الخاص على أن يجري تخفيض هذه النسبة تدريجيًا. [٤]

٣- الإحالة على التقاعد لمن تنطبق عليه شروط التقاعد، وتخفيض سن هذه الحالة بالنسبة للموظفين الفائضين في القطاعات المرشحة للخصخصة وفقًا لضوابط معينة، ووضع حد للتعيينات الجديدة في هذه القطاعات.

٤- وضع برنامج لإعادة تأهيل وتدريب الأيدي العاملة الفائضة لتأهيلها للعمل في القطاعات التي تعاني من نقص في الكوادر الوطنية. [٥]

٥- تطوير إعادة أعمار البنية التحتية،أضف إلى ذلك الاهتمام وتطوير الموانئ العراقية، وفتح تجارة حرة مع دول الجوار وتطوير كافة وسائط النقل(برية،بحرية،جوية)؛لأنها المفتاح الرئيسي للتجارة الخارجية والداخلية. [٦]

---

(١)- شيحان ،شهاب حمادي،مرجع سابق،ص (١٤),

(٢)-محمد،منذر جابر(٢٠٠٩)،**الخصخصة والاقتصاد العراقي**،مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد (١١)، العدد (٣)،ص (١٤٥).

(٣)-موسى أحمد جمال الدين ،مرجع سابق ،ص (١٠٣).

(٤)- هندي، منير إبراهيم (٢٠٠٤)،**الخصخصة : خلاصة لتجارب العالمية**، مرجع سابق،ص (٣٧).

(٥)-الربيعي،عبده محمد فاضل(٢٠٠٤)،**الخصخصة وأثرها على التنمية بالدول النامية**،مكتبة مدبولي،القاهرة، مصر، ص (١٩٠).

(٦)-محمد،منذر جابر(٢٠٠٩)،مرجع سابق ،ص(١٤٥) .

يرى الباحث، أن تحقيق الأهداف المرجوة في برامج الخصخصة يتطلب أن يتزامن تطبيقها مع إصلاحات سياسية واقتصادية واجتماعية ضرورية، حيث إن الاستقرار السياسي يعد مطلبًا ضروريًا لإنجاح تطبيق هذه البرامج. فالتطورات السياسية الأخيرة والتغير السياسي المتدرج أدى إلى استقرار نسبي، والذي قد يشجع على جذب رؤوس الأموال/ وهذا من شأنه أن يؤدي إلى تشجيع الاستثمار وجذب المستثمرين المحليين والأجانب إلى تنمية وتطوير القطاع الخاص.

المطلب الثاني - شرعية الخصخصة

إن التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص ليس مجرد ظاهرة سياسية اقتصادية وتقنية، بل إنها ظاهرة قانونية أساسية، فالاعتبارات القانونية تؤثر على القائمين بالتحول إلى القطاع الخاص والمستفيدين على حد سواء. ومن أجل حماية كل الأطراف المعنيين بعملية التحول، يجب وضع قواعد وإجراءاتٍ بشكل قوانين وتشريعات، واتخاذ القرارات من الجهات ذات الصلاحية والاختصاص لانجاز برامج الخصخصة بالشكل الصحيح . (١)

سنقسم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الفرع الأول التنظيم التشريعي للخصخصة في المملكة الأردنية الهاشمية، ونتناول في الفرع الثاني التنظيم التشريعي للخصخصة في جمهورية العراق.

الفرع الأول- التنظيم التشريعي للخصخصة في المملكة الأردنية الهاشمية

لكي نضمن نجاح سياسات الإصلاح الاقتصادي بشكل عام، يجب أن تحاط هذه السياسات بإطار تشريعي يضمن سلامة تطبيق هذه السياسات، ويضمن حقوق العاملين الذين من المحتمل أن تتغير أوضاعهم الوظيفية. من خلال التحويل إلى القطاع الخاص، ويضاف إلى ذلك أهمية وجود السند القانوني للخصخصة، ومن القوانين المتعلقة بالخصخصة، قانون الخصخصة، وقانون الشركات، وقانون الاستثمار، وقانون رأس المال،وهذه القوانين يجب أن يتواكب تطورها مع أهداف سياسة الخصخصة، وضرورة وجود الإطار التشريعي تتمثل بإسباغ الشرعية على عملية بيع الممتلكات العامة، والتي هي ملك للشعب، ولا يجوز التصرف بها بالبيع أو بغيره إلا بوجود سند قانوني يمكنها من ذلك. (٢)

ويتمثل التنظيم التشريعي للخصخصة بالإطار المؤسسي والإطار القانوني للخصخصة، وكما يلي:-

أولًا - الإطار المؤسسي لتنفيذ برنامج الخصخصة في الأردن للفترة (١٩٨٦-٢٠٠٣)

إن الإطار المؤسسي لتنفيذ برنامج الخصخصة في الأردن يتمثل بهاتين المرحلتين، وكما يلي :-

---

(١)- العطية، عبد الحسين وادي، مرجع سابق،ص ص (٨٢-٨٤).

(٢)- الزعارير، محمود مصطفى ،مرجع سابق ، ص (٥٥)

المرحلة الأولى- بدأت هذه المرحلة في عام ،١٩٨٦ حيث كانت وزارة التخطيط هي الجهة المخولة بمتابعة عملية الخصخصة، وكان دورها يتمثل باستقطاب المستشارين الفنيين والماليين لإجراء الدراسات حول المؤسسات التي تنوي الحكومة خصخصتها، وكان يتم ذلك باتخاذ القرار المناسب من مجلس الوزراء، وبالمقابل المؤسسة الأردنية للاستثمار مسؤولة عن بيع حصص الحكومة في الشركات التي تساهم بها، أما ديوان المحاسبة فقد كان يمثل في أي لجنة فنية لها علاقة بعملية الخصخصة لتغطية الدور الرقابي .(١)

المرحلة الثانية- قرار مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة بتاريخ ١٩٩٦/٧/٦ ما يلي:-

١- تشكيل لجنة وزارية (المجلس الأعلى)عليا برئاسة رئيس الوزراء تقوم باتخاذ القرارات المتعلقة بسياسة وأهدف وبرامج الحكومة في الخصخصة. (٢)

وتضم هذه اللجنة الوزارية كلا من نائب رئيس الوزراء،ووزير التخطيط، ووزير المالية،ووزير الصناعة والتجارة،ومحافظ البنك المركزي الأردني، ورئيس ديوان المحاسبة.

٢- إنشاء وحدة (الهيئة) فنية لتنفيذ سياسة الخصخصة التي تقرها اللجنة الوزارية العليا، وتتولى الوحدة الفنية للخصخصة تنفيذ برامج الخصخصة من خلال ما يلي:

أ. اختيار المشروعات العامة المزمع إعادة تنظيمها أو خصخصتها.

ب. تحديد أسلوب الخصخصة (بيع،إدارة، بيع مباشرة ،طرح أسهم ،تأجير،امتياز).

ج. استدراج العروض من مستثمري القطاع الخاص المحلي والدولي لخصخصة المشروعات العامة.

د. تشجيع مشاركة العاملين في المشروعات العامة التي سيتم خصخصتها من خلال المحافظة على حقوقهم ومشاركتهم في الملكية.

هـ. تنمية الوعي العام لدى الجمهور، ودعم برامج خصخصة المشروعات العامة.

ثانيًا- الإطار القانوني لتنفيذ برامج الخصخصة في المملكة الأردنية الهاشمية

المشاريع العامة إما أن تكون مشاريع عامة بالأصل منذ البداية، أو أنها مشاريع سبق تأميمها في الدول التي أخذت بالتأميم كما في العراق. (٣)

و،قد تكون الخصخصة هي الوسيلة الحكومية للتصرف بالمال العام فإنها لا يمكنها أن تتصرف به إلا بعد إزالة الصفة العامة منه، ومن هنا برزت أهمية وجود سند قانوني أو إطار تشريعي لعمليات التحويل للقطاع الخاص.(٤)

---

(١)-قندح،عدلي شحادة،مرجع سابق،ص (٤٤).
(٢)-التخاصية في الأردن،**الهيئة التنفيذية للتخاصية**،(٢٠٠٦)،عمان:دار المكتبة الوطنية، الأردن، ص (٣٤)
(٣)- قانون التأميم لشركات النفط الوطنية العراقية لعام(١٩٧٢).
(٤)- الزعارير، محمود مصطفى(٢٠٠٤)،**سياسة التخاصية** ،عمان :دار الثقافة للنشر،الأردن ،ص(٥٣).

يقصد بالإطار التشريعي: هو الهيكل الذي ينفذ من خلاله أية صفقة تخاصية. وإن الهياكل القانونية لعملية التخاصية في الأردن تشكلت عندما بدأ التفكير جديًا بعملية الخصخصة في المملكة في منتصف الثمانينات، وجدت الحكومة نفسها أمام مجموعة من القيود التي لا تسمح بتغيير شكل الملكية للمؤسسات العامة المرشحة لعملية الخصخصة، وكانت القوانين والتشريعات ذات العلاقة بالاستثمارات المحلية والأجنبية متحفظة كثيرًا في تعاملها مع المستثمر المحلي والأجنبي؛ لذلك كانت الحاجة ملحة لتعديل تلك القوانين وإصدار قوانين جديدة، تسمح بتحويل ملكية المؤسسات العامة من القطاع العام إلى القطاع الخاص.(١)

وقد ظهرت المادة (٨) من قانون للشركات رقم (١٦) لسنة(١٩٨٩)، وكان الهدف الأساسي من تلك المادة، تمكين الحكومة من تحويل المؤسسات العامة إلى شركات تعمل بموجب قانون الشركات تمهيدًا لتحويلها إلى القطاع الخاص. (٢)

ويتضح لنا مما سبق أن الحكومة الأردنية قامت بتنفيذ بعض صفقات الخصخصة في منتصف التسعينات عن طريق بيع جزء من الحصص الحكومية إلى الشركات، مستندة إلى قوانين مؤسسة الاستثمار الأردنية وقانون الشركات. (٣)

وقد ظهر الإطار التشريعي للخصخصة واكتمل بشكل تام بصدور الإستراتيجية الوطنية للخصخصة التي تبنتها الحكومة الأردنية وأقرتها السلطات التشريعية والتنفيذية في عام ١٩٩٩.

ووفقًا للإستراتيجية الوطنية تم تعريف الخصخصة على أنها "عملية منهجية منظمة مدعومة بإرادة سياسة قوية تهدف إلى تهيئة البيئة؛ لتحقيق نمو اقتصادي، وتتمثل في توزيع الأدوار بين القطاعين العام والخاص، بحيث تتفرغ الحكومة لمهامها الأساسية في رسم السياسات والرقابة والتنظيم والتركيز على الأنشطة التي هي من صميم عملها، كالأمن والصحة والتعليم والرعاية الاجتماعية والمحافظة على البيئة".(٤)

ويعد قانون الخصخصة الأردني رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٠ قانونًا خاصًا ينظم الأحكام القانونية والإجراءات العملية لخصخصة المشروعات العامة، ويحدد الهيئات القائمة على تنفيذ عمليات الخصخصة،وإعادة هيكلية المشروعات،ونص هذا القانون على إنشاء أجهزة لها علاقة بتنفيذ عملية الخصخصة من الناحية العلمية والناحية المالية، وهذه الأجهزة تمثلت في(مجلس التخاصية)، وحدد اختصاصاته و(الهيئة التنفيذية للتخاصية)(٥)

---

(١)- عبوى ،مرجع سابق، ص(١١٥).
(٢)-المادة(٨) من القانون الشركات الأردني رقم (١٦) لعام(١٩٨٩)،عبوى،زيد منير ،مرجع ذاته،ص(١١٦).
(٣)-قندح،عدلي شحادة، مرجع سابق، ص (٣٥) .
(٤)-عبوى، زيد منير ،**الإستراتيجية الوطنية الأردنية للتخاصية**، لعام(١٩٩٩)،مرجع سابق،ص (١١٧).
(٥)-قانون الخصخصة الأردني رقم (٢٥) لسنة (٢٠٠٠) تم نشرها في الجريدة الرسمية تاريخ ٢٠٠٠/٧/٢.

وقد تناول هذا القانون مجموعة من الأحكام العامة التي تعتبر في غاية الأهمية لتطبيق عمليات الخصخصة، ومن هذه الأحكام إنشاء (صندوق عوائد الخصخصة) تودع فيه جميع عوائد الخصخصة، وأشار إلى استخدام هذه العوائد، وكذلك أشار هذا القانون إلى جواز الأخذ بالسهم الذهبي،من أجل حماية مصالح الحكومة في تنفيذ برامج خصخصة المشروعات العامة.[١]

الفرع الثاني -التنظيم التشريعي للخصخصة في جمهورية العراق

يتمثل التنظيم التشريعي في العراق بما يلي :-

أولًا - الخصخصة في العراق قبل عام (٢٠٠٣)

إن عمليات الخصخصة تحتاج إلى إطار قانوني واضح وشامل ومنسجم مع متطلبات نمو القطاع الخاص وتطوره، حيث تتطلب هذه العملية إصدار تشريعات قانونية تساهم في تشجيع الاستثمارات الخاصة، وتحد من سيطرة الدولة والقطاع العام على النشاط الاقتصادي. وبعد استحداث وزارة التخطيط ونتيجة الإستراتيجية التي تبنتها الدولة أصبح توجه السياسة الاقتصادية خلال عقد الستينات والسبعينات قائمًا على التوجه والتخطيط المركزي وتعزيز دور الدولة في النشاط الاقتصادي.[٢]

في ظل توقف عدد من المشاريع التنموية، وانخفاض معدلات النمو للناتج المحلي، وزيادة أعباء الديون الخارجية؛ أدى ذلك إلى حصول اختلالات اقتصادية في الاقتصاد العراقي نتيجة للحرب العراقية الإيرانية، وفي عام ١٩٨٧ أقدمت الحكومة العراقية على إجراء تغييرات في بنية الاقتصاد العراقي، وإعطاء القطاع الخاص دورًا مناسبًا في النشاط الخاص، [٣]وقد تم ذلك من خلال إصدار العديد من القوانين والقرارات التي تشجع دور القطاع الخاص . [٤]

وقد اتخذت الحكومة العراقية إجراءات خصخصة عدد من المشاريع الصناعية، وشملت عمليات الخصخصة الصناعات غير الإستراتيجية مثل الصناعات الغذائية، حيث تم خصخصة خمسة وعشرين معملًا، وفي قطاع الصناعات النسيجية ستة معامل، وفي قطاع الصناعات الإنشائية خمسة وثلاثين معملا، وتم تأسيس شركات مساهمة استنادًا لقرار (١٤٠) لعام ١٩٩٣

---

(١)-قندح، عدلي شحادة،مرجع سابق،ص (١٦٣).

(٢)-محمد،منذر جابر(٢٠٠٩)،**الخصخصة والاقتصاد العراقي**،مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية،المجلد (١١)، العدد(٣)،ص (١٣٥).

(٣)-المرجع ذاته، ص (١٣٥) .

(٤)-وقد أسفر التطور التشريعي في العراق عن إصدار العديد من القوانين والقرارات وهي قانون رقم(٦٢) لعام ١٩٨٧الخاص بتحويل بعض منشآت القطاع العام إلى القطاع الخاص، و قانون رقم (١٣٢) لعام ١٩٨٧لإطلاق رأس المال للشركات الخاصة،وقانون(٤٦)لعام ١٩٨٨الخاص بمنح الاستثمارات العربية امتيازات عديدة وإعفاءات من الضرائب والرسوم لمدة١٠سنوات،و قانون الاستثمار رقم(٢٥) لعام١٩٩١، وقانون الشركات رقم(٢٢) لسنة ١٩٩٧، قانون رقم (٢٢) لعام ٢٠٠٢ الخاص بتشجيع الاستثمارات العربية.

كأسلوب لخصخصة المشاريع الصناعية، وبلغ عدد الشركات ثمان وتسعون شركة حتى عام ٢٠٠٠، وقد استخدمت الدولة العراقية خلال هذه الفترة ثلاثة صور في خصخصة المشاريع الصناعية (صورة البيع الكلي، والبيع الجزئي، وصورة لشراء العاملين لجزء من الحصص).[١]

وفي قطاع الخدمات المصرفية،فقد سمحت الحكومة بتأسيس مصارف أهلية على شكل شركات مساهمة استنادًا إلى قانون رقم(١٢) لعام ١٩٩١ المعدل لقانون البنك المركزي العراقي. غير أن تلك الإجراءات لم تحقق الأهداف التي توختها الحكومة العراقية في جذب الاستثمارات المحلية والعربية، بسبب ظروف العراق الاقتصادية، وعدم استقرار البيئة القانونية والتشريعية، هذا من جهة، ولكون عملية الخصخصة في العراق لم تستهدف المشاريع الإستراتيجية الكبيرة، وشملت المشاريع الصغيرة من جهة أخرى،أما بالنسبة للاستثمار الأجنبي، فقد كان غير مسموح به من قبل الحكومة العراقية آنذاك انطلاقًا من دعم الاستثمارات العربية ومنع المستثمرين الأجانب من مزاحمة المستثمر العربي للاستثمار أموالهم في شركات القطاع الخاص في العراق.[٢]

ثانيًا- الخصخصة في العراق بعد عام(٢٠٠٣)

بعد أن شهدت المرحلة الأولى من الخصخصة في العراق تطورًا، فإن المرحلة الثانية بعد عام (٢٠٠٣) لم تشهد نجاحًا يذكر؛ وذلك أن سلطة الإدارة المدنية التابعة للاحتلال الأمريكي أصدرت مشروع قانون الاستثمار الأجنبي رقم (٣٩) لسنة(٢٠٠٣)،[٣] ويعتبر هذا القانون الأساس الذي يسمح للشركات متعددة الجنسيات بالعمل في العراق ضمن مشروع إعادة إعمار العراق.[٤] ومن التطبيقات القضائية على ذلك ما نص عليه مجلس شورى الدولة العراقية في قراره رقم (٢٠٠٥/٢٦) بتاريخ ٢٠٠٥/٦/١٥ الذي جاء فيه أن أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٣٩)في ٢٠٠٣/٩/١٩ يشمل المستثمر الأجنبي ولا يشمل المستثمر العراقي إلا إذا كان مقيمًا دائمًا في العراق، وإذا ما أريد شمول المستثمر العراقي فإن ذلك يتطلب تدخلا تشريعيًا .[٥]

وقد شملت برامج الخصخصة مجالات محددة بعد عام (٢٠٠٣) فتضمنت النواحي التالية :-

١- افتتاح بعض البنوك الأهلية والتي كان بعضها موجودًا قبل عام (٢٠٠٣).

٢- الدعوة إلى إشراك الاستثمار الأجنبي في إعادة إعمار العراق.

٣- ظهور العديد من الشركات الخاصة المحلية من خلال التعاقد مع الهيئات الحكومية والمنظمات الدولية.

---

(١)-عباس، سمير عبود (٢٠١١)،مرجع سابق ، ص (٩٣).

(٢)-عباس، سمير عبود (٢٠١١)،مرجع سابق ، ص (٩٣).

(٣)-قانون الاستثمار الأجنبي رقم (٣٩) لسنة (٢٠٠٣)، مجلة كلية بغداد، العلوم الاقتصادية الجامعة،المجلد(٥)،العدد(٩)،ص (٩٣).

(٤)-محمد ،منذر جابر، مرجع سابق ،ص ١٣٦.

(٥)-الانباري،صباح صادق جعفر(٢٠٠٨)،**مجلس شورى الدولة العراقي**،ط١،رقم القرار(٢٠٠٥/٥٦)، تاريخ القرار٢٠٠٥/٦/١٥ ، ص (١٢٣).

وفي عام (٢٠٠٤) طرحت وزارة الصناعة والمعادن(صورة المشاركة) في تأهيل وتحديث مصانع الشركات التابعة للوزارة ،ونقل التكنولوجيا من الشركات العربية والأجنبية.

إن استخدام هذه الصورة تكون للدولة نسبة من الربح قليلة جدًا، وعلى الرغم من ذلك يبقى للدولة ميزة احتفاظها بملكية المشروع، إن كلًا من صورتي(الإيجار والمشاركة المؤقتة)هي طريقان جديدان في تطبيق الخصخصة في العراق.[١]

وقد قامت الدولة العراقية بإصدار الكثير من القوانين والتشريعات التي تتبنى سياسة الخصخصة والعديد من النصوص الدستورية في الدستور الدائم لعام (٢٠٠٥)،[٢] تتضمن بالتحول من النظام الاشتراكي إلى النظام الرأسمالي وإصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس حديثة.[٣]

ثالثًا - الخصخصة في ظل الدستور الدائم لعام (٢٠٠٥)

نصت المادة (٢٥) على **"**تكفل الدولة إصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس اقتصادية حديثة، وبما يضمن استثمار كامل موارد، وتنويع مصادره، وتشجيع القطاع الخاص وتنميته**"**، وكذلك نصت المادة(٢٦) نصت على أنه**"**تكفل الدولة تشجيع الاستثمارات في القطاعات المختلفة وينظم بقانون**"** [٤]

باستقراء النصوص الدستورية السابقة يتضح أن الدستور العراقي يجيز اعتماد سياسة الخصخصة كإحدى الوسائل الاقتصادية التي تعطي للقطاع الخاص دورًا أكبر في إدارة مرافق الحياة الاقتصادية، من خلال استثمار وإدارة المشروعات العامة ضمن فلسفة الدولة الاقتصادية.

---

(١)-عباس، سمير عبود ،مرجع سابق، ص(٩٥).

(٢)المرجع ذاته، ص(٩٧)

(٣)-وقد أسفر التطور التشريعي في العراق بعد عام ٢٠٠٣ إلى إصدار العديد من القوانين والتشريعات التي تتضمن تشكيل "هيئة الخصخصة العراقية " في تموز عام(٢٠٠٤) من قبل مجلس الوزراء،قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة (٢٠٠٦)،وقانون الاستثمار رقم (٦٤) لسنة (٢٠٠٧)، وتشكيل الهيئة الوطنية للاستثمار رقم(٢) لسنة (٢٠٠٩).

(٤)- المواد (٢٥) و (٢٦) **من الدستور العراقي الدائم** لعام (٢٠٠٥)،بغداد ،المكتبة القانونية،ص (١٢).

المبحث الثاني

إجراءات الخصخصة

إن الانتقال من إستراتيجية تنموية إلى أخرى، ومن نموذج تنموي شمولي إلى آخر تحرري، يتطلب إصلاحًا هيكليًا؛ ولهذا الإصلاح أبعاد معينة تتضمن نواحٍ مؤسسية وتشريعية وسياسية واجتماعية، وبالإضافة إلى الجوانب التنظيمية والإدارية .[١]

وسنقسم هذا المبحث إلى مطلبين: نتناول في المطلب الأول إجراءات الخصخصة في المملكة الأردنية و الجمهورية العراقية، وفي المطلب الثاني تصديق الإجراءات.

المطلب الأول- إجراءات الخصخصة في كل من المملكة الأردنية الهاشمية وجمهورية العراق

سنقسم هذا المطلب إلى فرعين: نتناول في الفرع الأول إجراءات الخصخصة في المملكة الأردنية وفي الفرع الثاني إجراءات الخصخصة جمهورية العراق.

الفرع الأول- إجراءات الخصخصة في المملكة الأردنية الهاشمية:

سنتناول في الفرع الأول مراحل الخصخصة والخطوات والأولويات للخصخصة الواجب اتباعها عند خصخصة مؤسسة عامة .

أولًا- مراحل الخصخصة في المملكة الأردنية الهاشمية

تتطلب عملية الخصخصة في أي بلد إستراتيجية تبنى على الوضوح وبطريقة جيدة تغطي مصداقية النوايا والقدرة على توجيه عملية الخصخصة، والسير بها نحو اتجاه واضح وخطوات مترتبة، إن كل مرحلة من مراحل الخصخصة تحتاج للكفاءات والخبرات العالية حتى لو استدعى الأمر إلى الاستعانة بخبرات من خارج الدولة والاستفادة من تجارب الدول الأخرى في مجال الخصخصة[٢]،أما المراحل التي تمر بها عملية خصخصة مؤسسات وشركات القطاع العام في الأردن هي كالآتي: -

المرحلة الأولى- الإعداد- يتم في هذه المرحلة دراسة الشركات والمؤسسات المرشحة لعملية الخصخصة، وإعداد التقارير حول أوضاع المؤسسة أو الشركة المراد خصخصتها من حيث الربحية والأسلوب الأفضل لخصخصتها،[٣] ثم تصنيف هذه المؤسسات حسب أدائها المالي وحسب هيكل السوق احتكاريًا أم كان تنافسيًا، وبناء على ذلك تصنف المؤسسات التي يراد خصخصتها إلى ثلاث فئات:ممتازة ومتوسطة وضعيفة ويوصى عادة بالبدء بالمؤسسات الممتازة

---

(١)- دراسة حديثة لصندوق النقد الدولي، (١٩٩٨)، مجلة دراسات للعلوم الإدارية، المجلد(٢٥)،العدد(١) ،ص(٨٠) .
(٢)- العواقلة، قاسم أحمد قاسم،مرجع سابق، ص (٣٢) .
(٣)- الأبرشي ،محمد رياض(١٩٩٩)،**الخصخصة أفاقتها وأبعادها**،ط١، دمشق :دار الفكر،سورية ،ص (١٧٣).

ثم المتوسطة والضعيفة.[١] وتتطلب عملية الإعداد تعبئة المجموعات ذات العلاقة ببرنامج تحويل الملكية للقطاع الخاص، وهذه المجموعات تتمثل بما يلي:

١- **القيادة السياسية-** وهي السلطة التنفيذية والتشريعية.

٢- **الجمهور-** المستهلكون الذين يحصلون على المنتجات والخدمات العامة.

٣- **موظفو الحكومة والمديرون-** وهي الجماعة التي توجد خارج القيادة السياسية وهم موظفو الحكومة والمهنيون والعمال وهم أكثر تأثرًا بعملية نقل الملكية العامة للخاصة.

٤- **مجموعة رجال الأعمال-** وهم أكثر قدره على امتلاك المشروع المنوي خصخصته أو تأجيره أو إدارته.[٢]

المرحلة الثانية- مرحلة التنفيذ- في هذه المرحلة تعمل الدولة على تعديل كافة القوانين المرتبطة بموضوع الخصخصة، مع إعادة الهيكلية المالية والرقابية وإعداد كافة المعلومات والبيانات المالية المحاسبية المطلوبة.[٣] وكذلك يتم اختيار الصورة المناسبة للخصخصة؛ لأن كل مؤسسة وشركة حكومية تختلف عن الأخرى من حيث الشكل القانوني والوضع المالي والقدرة الاستيعابية لسوق المال، فاختيار صورة معينة للخصخصة لمؤسسة أو شركة قد لا يتناسب مع مؤسسة أو شركة أخرى، [٤] وفي هذه المرحلة يتم تقييم مالي وتنظيمي للمؤسسات وشركات القطاع العام، المراد تخصيصها للتعرف على الأمور الرئيسية التي لا بد من معالجتها قبل عملية التحويل .[٥]

المرحلة الثالثة- مرحلة المتابعة والرقابة

وتتضمن هذه المرحلة إنشاء جهاز رقابي، للإشراف على رقابة ومتابعة كافة الإجراءات الخاصة بالمؤسسة المراد خصخصتها، من أجل حماية حقوق متلقي الخدمة، وخلق جو تنافسي يشجع رجال الأعمال على الاستثمار في القطاع الخاص، بحيث يمكن الحصول على خدمة أو سلعة ذات جودة عالية وبسعر مناسب.[٦]

إن الجهات المختصة بالرقابة والمتابعة تمارس عملها قبل خصخصة المؤسسات والشركات،وأثناء تنفيذ الخصخصة والرقابة ما بعد الخصخصة،حيث يتم التأكد من أن الإجراءات المطلوبة قد تمت وفق القواعد والقوانين الموضوعة، والتأكد من توريد عائدات البيع لخزينة الدولة، وكذلك من وجود جهة مسؤولة عن تنفيذ الإجراءات المطلوبة، إن الرقابة قبل الخصخصة تكون بتقييم الأهداف والسياسات التي وضعت مع التقدير المتوقع للآثار الاجتماعية،

---

(١)- العطية،عبد الحسين (١٩٩٩)،**الخصخصة في البلدان النامية: إيجابياتها وسلبياتها**،مجلة دراسات، المجلد رقم (٢٥)، العدد (١١)، ص (٨١).
(٢) ـ الفاعوري،رفعت عبد الحليم ،مرجع سابق،ص (٤٠) .
(٣)-عبد الرحيم،زاهر محمد،مرجع سابق، ص(٢٥).
(٤)- الحراحشة ،بسام سالم مقبل، مرجع سابق ، ص (٤٤).
(٥)- عبوى، زيد منير، مرجع سابق ، ص (٢٥).
(٦)-العكاليك،حمزة سليمان(٢٠٠٧)،**التخاصية والاستقرار السياسي في الأردن**،دراسة مقارنة :رسالة ماجستير، جامعة اليرموك ، إربد،الأردن،ص(٣٣).

والاقتصادية، ومتابعة كافة القوانين والتشريعات التي وضعت لتنفيذ الخصخصة. [١]

أما الرقابة أثناء تنفيذ الخصخصة لمؤسسات وشركات القطاع العام تكون على متابعة إجراءات البيع أو مراجعة عقود الإدارة وعقود التأجير، والإجراءات التي اتخذت لتنفيذ هذه العقود، كما تتم الرقابة على عائدات بيع المؤسسات العامة التي خصخصتها، وعلى تنفيذ برامج إعادة الهيكلة، وأما الرقابة ما بعد الخصخصة، فتكون على الإجراءات التنظيمية كمنع الاحتكار والحصول على التراخيص حسب الشروط القانونية والرقابية، وكذلك الرقابة على الإجراءات التي من خلالها تأمين المواطنين بالسلع والخدمات ضمن أسعار معقولة وجودة عالية .[٢]

ثانيًا-الخطوات والأولويات التي يمكن إتباعها عند خصخصة مؤسسة عامة

١-الخطوات التي يمكن إتباعها عند خصخصة مؤسسة عامة فيما يلي :

إن خصخصة المؤسسات العامة تتطلب عدة خطوات، يمكن تلخيص هذه الخطوات كما يلي:

أ- وضع الشروط المحددة لتأهيل المؤسسات المتنافسة والمشاركة في عملية الخصخصة.

ب- توفير الإطار الإشرافي لعملية الخصخصة بما يتضمن الشفافية لهذه العملية، إن القرارات الرئيسة المتعلقة بعملية الخصخصة في الأردن تتخذ من قبل مجلس الوزراء، بناء على قرارات اللجنة الوزارية التي يرأسها رئيس مجلس الوزراء، وكما يتم تشكيل لجنة فنية للمتابعة في كل مؤسسة يشارك فيها ممثلون عن كل وزارة معنية والوحدة التنفيذية للخصخصة، وديوان المحاسبة. [٣]

ويشير التقرير المقدم إلى الحكومة الأردنية من قبل البنك الدولي إلى أن معظم الدول التي قامت بعملية الخصخصة على نحو ناجح، كانت تعتمد على دائرة مركزية واحدة تعمل في ظل تعليمات واضحة وتفويض في كافة مفاصل برنامج الحكومة الأردنية للعملية الخصخصة. [٤]

ج- الإعلان عن نية الحكومة خصخصة المشروع المعني في وسائل الإعلام المختلفة.[٥]

د- وضع شروط لاختيار المستشارين الماليين والقانونيين لعملية الخصخصة . [٦]

هـ- يقوم المستشار المالي الذي يتم التعاقد معه بدراسة أوضاع المشروع بشكل تفصيلي والوقوف على مشاكله،

---

(١)- القضاة ،إياد محمد حامد ،مرجع سابق ،ص (٤٤).

(٢)- العواقلة، قاسم أحمد قاسم، مرجع سابق،ص (٣٥) .

(٣)-عبيدات، لينا محمد (٢٠٠٠)،**دور المحاسبة في خصخصة مؤسسات القطاع العام في الأردن**،رسالة ماجستير منشورة، جامعة آل البيت، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية،المفرق:الأردن، ص ص(٩٥-٩٦).

(٤)-العطية ،عبد الحسين وادي ،مرجع سابق ،ص (٨٤) .

(٥)-القضاة، إياد محمد حامد،مرجع سابق، ص (٦٥) .

(٦)- التخاصية في الأردن ،الهيئة التنفيذية للتخاصية ،مرجع سابق، ص (١٩).

واقتراح الصيغ المناسبة وإعداد الوثائق اللازمة لإتمام عملية الخصخصة. [١]

و– يتم دراسة العروض الفنية والمالية التي تتقدم بها المؤسسات لاختيار المؤسسة الأنسب في بنود الشروط المحددة. [٢]

ز– إيجاد هيئة رقابية لعملية البيع للمؤسسة المراد خصخصتها.

ح– البدء في تنفيذ الإجراءات لخصخصة المؤسسة أو الشركة المراد خصخصتها.

٢- الأولويات التي يمكن إتباعها عند خصخصة مؤسسة عامة فيما يلي :

أ-يستحسن أن تبيع الدولة المؤسسات الرابحة قبل الخاسرة، إذا أرادت الدولة تشجيع القطاع الخاص على المساهمة في إنجاح عملية الخصخصة، ومن المفيد جدًا الإشارة إلى التجربة اليابانية، ففي الثلث الأخير من القرن التاسع عشر تبنت الحكومة اليابانية إنشاء وإدارة المشروعات الصناعية والخدمية بإمكاناتها الواسعة. وبعد تشغيلها ونجاحها وتحقيق نسبة عالية من الأرباح كانت تطرحها للبيع للقطاع الخاص الذي تجذبه هذه المؤسسة؛ لأنها تحقق ربحية في عملها، في حين تتولى الحكومة اليابانية إعادة استثمار رؤوس الأموال من بيع مشروعاتها القائمة بإقامة مشروعات جديدة مدروسة ذات جدوى اقتصادية ثم عرضها للبيع، بهذه الوسيلة قد يتولى القطاع العام الحكومي تنمية وتوجيه القطاع الخاص ورؤوس أمواله بهدف تعبئته نحو البناء والتطوير في الحياة الاقتصادية. [٣]

يرى الباحث إن هناك طريقان أمام الحكومة لمعالجة أوضاع المؤسسات الخاسرة، وهي إما تأليف لجان متخصصة لدراسة المؤسسات الخاسرة لتحديد أسباب الخسارة، وإيجاد الحلول لها بحيث تتولى تصفيتها إذا تعذر إصلاحها، أو إعلان من قبل الحكومة أنها على استعداد لبيع المؤسسات الخاسرة لمن يريد إصلاحها بأسعار مناسبة من أجل استرجاع جزء من ثمنها، ويتولى القطاع الخاص المشتري إصلاحها، وهذه الصورة من الخصخصة تتماشى مع صور توسيع الاستثمار عن طريق إعادة استثمار أثمان المؤسسات المباعة من القطاع العام إلى القطاع الخاص، وهذا يتلاءم مع مبدأ التنمية الاقتصادية المبني على توسيع الاستثمار وقاعدة الإنتاج وتشغيل الأيدي العاملة.ورأي الباحث جاء مؤيدًا لما ذكره في الدراسات السابقة .

ب- وقد تعطى الأولوية لبيع المؤسسات المتوسطة والصغيرة قبل المؤسسات الكبيرة في المرحلة الأولى لعملية الخصخصة، فإذا كان الهدف من عملية الخصخصة هو توسيع قاعدة

---

(١)-التخاصية في الأردن ،الهيئة التنفيذية للتخاصية ،مرجع سابق، ص (٦٠).
(٢)-القضاة، إياد محمد حامد،مرجع سابق ،ص (٦٦).
(٣) -العطية، عبد الحسين وادي (١٩٩٨)، **الخصخصة في البلدان النامية:إيجابياتها وسلبياتها،** مجلة دراسات للعلوم الإدارية. المجلد (٢٥)،العدد (١)، ص(٨١) .

القطاع الخاص وتحسين إدارة المؤسسات التي كانت مملوكة للقطاع العام، فإنه من المفيد أن تبدأ الحكومة بيع مؤسساتها المتوسطة والصغيرة للأسباب التالية:

أ- أنها متعددة ومنتشرة حيث يصعب الإشراف على إدارتها.

ب- يسهل على القطاع الخاص(أفرادًا ومؤسسات) شراؤها وامتلاكها وإدارتها، وخاصة من المستثمرين الجدد الذين لهم تجربة سابقة في امتلاك وإدارة مؤسسات خدمية وإنتاجية .

ج- تشجيع رؤوس الأموال الصغيرة والمتوسطة.

د- المساهمة في توسيع قاعدة القطاع الخاص في بلدان كان القطاع العام يحتكر النشاط الاقتصادي فيها.

ج- وكذلك من الممكن البدء بالمؤسسات الإنتاجية قبل مؤسسات الخدمات والمرافق العامة؛ لأن القطاع الخاص أقدر على امتلاك وإدارة المؤسسات الإنتاجية، نظرًا لأنه يكون في الغالب قد مارسها في الماضي ويمارسها في الحاضر. (١)

يرى الباحث أن اتباع أي من الطرق السابقة لعملية الخصخصة يعتمد بالدرجة الأولى على توجيه وجدية الحكومة في اتباع عملية الخصخصة، كأحد أدوات الإصلاح الاقتصادي أولا، وثانيًا مدى قدرة وقوة القطاع الخاص على إدارة مؤسسات القطاع العام بما يحقق فائدة للمجتمع أكبر من الفائدة التي كان القطاع العام يحققها عند إدارته لهذه المؤسسات المتوسطة والصغيرة، والتي أثبتت جدواها الاقتصادية ، عندها يمكن الانتقال لعملية خصخصة المؤسسات الكبيرة.

الفرع الثاني- إجراءات الخصخصة في جمهورية العراق

بعد عام (٢٠٠٣) سعت الحكومات العراقية المتعاقبة إلى إعادة بناء الاقتصاد العراقي وفق تطور اقتصادي جديد أبتعد عن المركزية وسيادة القطاع العام،الذي فشل في عملية النهوض بالاقتصاد العراقي، وتحقيق متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية للفترة السابقة، حيث تم إعادة توجيه النظام الاقتصادي صوب الليبرالية واقتصاد السوق، وفتح المجال أمام الاهتمام الجدي بضرورة تشجيع القطاع الخاص المحلي والأجنبي. (٢)

أولًا- مراحل الخصخصة في العراق

تتمثل عملية الخصخصة بعدد من المراحل لا بد من تنفيذها بتسلسل زمني، وهي كما يلي:

المرحلة الأولى- تصنف المؤسسات العامة بحسب مستوى الأداء الاقتصادي والمالي، يتم تصنيف

(١)- العطية، عبد الحسين وادي، مرجع سابق.

(٢)-محمد،منذر جابر(٢٠٠٩)، بحث منشور في المجلات العراقية ، الجامعة الأردنية، مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد (١١)،العدد (٣)،ص (١٤١).

المؤسسات إلى فئات ثلاث:ممتازة ،ومتوسطة، وضعيفة الأداء،ويساعد هذا التصنيف على اختيار المؤسسات التي تبدأ بها الخصخصة، إذ يوصى عادة بالبدء بالمستويات الممتازة- ثم المتوسطة، ثم الضعيفة. (١)

المرحلة الثانية- إعادة هيكلة الشركات المراد خصخصتها، وهذه المرحلة تتضمن ما يلي:-

أ- إصلاح البيئة التشريعية المحيطة بالشركات، وإتاحة الفرصة لها لإصلاح نظامها الاقتصادي، واختيار النظام الداخلي المناسب من خلال التعامل مع ظروف السوق والبيئة التشريعية، وتقوية نظام الرقابة في الشركة. (٢)

ب- إعادة الهيكلية المالية، وخاصة في الشركات العامة المثقلة بالديون، والتي يجب إعادة هيكلتها ماليًا، بحيث يبقى من رأسمالها جزء قليل للاستغلال والاستثمار عندما تنقل ملكيتها إلى القطاع الخاص.

ج- معالجة مسألة العمالة الزائدة في الشركات العامة التي لابد من هيكلتها قبل نقل الملكية، وهناك عدة صور متاحة في هذا المجال،منها إعطاء مكافآت مغرية لترك الخدمة تطوعًا، أو تملك العمال نسبة معقولة من أسهم الشركة، وأن تقترن الخصخصة أيضًا بسياسات التدريب وإعادة التأهيل .(٣)

المرحلة الثالثة-التقييم: وتعتبر وسائل التقييم المستنبطة من التحليل المالي استرشادية في المقام الأول، إذ إن السوق يجب أن يكون على المحك الأساسي والفاصل النهائي في هذه المرحلة، وإن كان لابد من الحرص أولا على البدء ببيع جزء من الأسهم في السوق لمعرفة قيمتها الحقيقية، ولإعطائها فرصة لتتكيف مع الظروف الجديدة الناجمة عن بيع الشركات العامة، فالتقييم مهما كان أسلوبه فهو تأشيري فقط؛ ولذلك لابد من الاعتماد على السوق.(٤)

المرحلة الرابعة- نقل الملكية: تتم عملية نقل الملكية بصور مختلفة منها، العطاءات والمزايدات والبيع من خلال سوق الأوراق المالية، أما اللجوء إلى العطاءات فيحتاج إلى اتخاذ الضمانات اللازمة، ومن تلك الضمانات أن تكون العطاءات مفتوحة، وأن تعطى الفرصة لمقدمي العطاءات تعديل عروضهم في ضوء ما تقدم به الآخرون، ومن المسائل المهمة المتعلقة بعملية الخصخصة، موضوع إدارة هذه العملية وسرعة تنفيذها، ومن المفضل أن يقوم بإدارة عملية الخصخصة جهاز مركزي ذو كفاءه عالية، ولديه مرونة والاستقلالية اللازمة لاتخاذ القرارات

(١)-أبو حمد،رضا صاحب،مرجع سابق ، ص(٧).
(٢)-عباس،سمير عبود،مرجع سابق ، ص (٩١).
(٣)-عبوى،زيد منير،مرجع سابق،ص(٥).
(٤)- أبو حمد، رضا صاحب (٢٠٠٤) ،مرجع سابق،ص(٨) .

المناسبة. [١]

ثانيًا- الخطوات التي يمكن اتخاذها عند خصخصة مؤسسة عامة:

إن خصخصة المؤسسات العامة يمكن تحديدها بالخطوات التالية :

١- وضع القوانين والتشريعات اللازمة لإدارة برامج الخصخصة، ووضع خطة مدروسة، وعدم تركها للقرارات السياسية التي تشكل مخاطر على الأوضاع الاجتماعية والمالية والاستثمارية. [٢]

٢- يستدعي الوضع القائم في الاقتصاد العراقي أن تتجه عملية الخصخصة إلى المساهمة الفاعلة في معالجة أزمة العاطلين عن العمل، وما يعنيه ذلك من خطر اجتماعي على مستقبل البلاد، ويتطلب ذلك وضع أحكام واضحة وملزمة للقطاع الخاص في برنامج تشغيل للقوى العاملة .[٣]

٣- وضع برامج للخصخصة تتضمن أحكامًا خاصة عن كيفية تعويض ضعف مستويات الدخل في العراق من خلال سياسية تمويل إنمائي ومصرفي يستجيب لاقتصاد السوق والمنافسة. [٤]

٤- تشكيل هيئة الخصخصة العراقية في عام (٢٠٠٤) من قبل مجلس الوزراء، حيث أعطيت الهيئة صلاحيات واسعة، منها وضع قانون استثمار جديد ووضع خطة عمل لإصلاح الاقتصاد العراقي، وخصخصة شركات الدولة في جميع القطاعات ضمن إستراتيجية التنمية الوطنية نحو اقتصاد السوق، وتعزيز دور القطاع الخاص، وباشرت هذه الهيئة مناقشاتها مع خبراء البنك الدولي، وهيئة التخاصية الأردنية والإطلاع على تجارب الدول.[٥]

٥- قامت الدولة العراقية بإصدار قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة(٢٠٠٦)، وجاء ضمن هذا القانون تشجيع القطاع الخاص العراقي والأجنبي للاستثمار في العراق. [٦]

ومن التطبيقات القضائية على ذلك ما نص عليه مجلس شورى الدولة في قراره (٢٠١١/٥٤) بتاريخ ٢٠١١/٥/١١ الذي جاء فيه: تتشكل هيئة الاستثمار في المحافظات غير المنتظمة في إقليم بترشيح المحافظ ومصادقة مجلس المحافظة بالتنسيق مع الهيئة الوطنية للاستثمار ووفقًا للشروط المنصوص عليها من المادة (٥) من قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ .[٧]

---

(١)- عباس،سمير عبود (٢٠١١)، مرجع سابق، ص(٩٢) .
(٢)- عبوى، زيد منير، مرجع سابق ،ص (٢٥) .
(٣)- أبو حمد ، رضا صاحب،مرجع سابق، ص(٨).
(٤)- عباس،سمير عبود ،مرجع سابق ،ص (٩٢).
(٥)- محمد،منذر جابر (٢٠٠٩)، مرجع سابق،ص(١٤١) .
(٦)- المرجع ذاته، ص (١٤١).
(٧)- **مجلس شورى الدولة العراقية** ،رقم القرار (٢٠١١/٥٤) بتاريخ ٢٠١١/٥/١١،ص (١٤٢).

يرى الباحث بالرغم من وجود هيئة الاستثمار في العراق، ولكن دون تفعيلها بالاتجاه الصحيح بسبب الروتين القاتل، وكذلك النظام المصرفي غير المتطور وقطاع الكهرباء، وعليه يجب أخذ قرارات سريعة في القضاء على البيروقراطية والروتين واتباع نظام الليبرالية في إدارة عملية الخصخصة، وكذلك تطوير النظام المصرفي لكي يكون موازيًا لبعض الدول، وفتح سوق الأوراق المالية ووضع الأولويات لتبني سياسة الخصخصة وأما قطاع الكهرباء المفروض إتباع أحد صور الخصخصة، من خلال البيع للمستثمر المحلي أو الأجنبي من قبل الحكومة العراقية كما في تجربة كردستان العراق أو تجارب الدول ومنها الأردن.

المطلب الثاني - تصديق الإجراءات في الأردن

يعتبر التصديق على الإجراءات الحكومية لعملية الخصخصة من الأمور المهمة .

وسنقسم هذا المطلب إلى فرعين: نتناول في الفرع الأول تصديق الإجراءات الحكومية لعملية الخصخصة قبل وبعد صدور قانون التخاصية الأردني رقم(٢٥) لسنة ٢٠٠٠ ، ثم نتناول في الفرع الثاني الرقابة اللاحقة على عمليات الخصخصة، كما يلي:-

الفرع الأول - تصديق الإجراءات الحكومية قبل وبعد صدور قانون التخاصية رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٠

إن عملية الخصخصة التي جرت قبل صدور قانون التخاصية عام (٢٠٠٠) مضت تحت سندها التشريعي في المادة (٤٥/١) من الدستور الأردني التي تعطي مجلس الوزراء مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية.

قيام الحكومة بالمصادقة على عقود امتياز بقوانين مؤقتة مثل تعديل قانون أو تصديق امتياز شركة البوتاس المؤقت رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٠ ،وقانون التصديق على اتفاقية التعدين ما بين هيئة الطاقة الذرية أو شركة أريغا بموجب قانون مؤقت رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٠. إلا أن التعديلات الدستورية الأخيرة قيدت إصدار القوانين المؤقتة حيث لم يعد بإمكان السلطة التنفيذية التصديق على عقود الامتياز بقوانين مؤقتة دون أن تعرض على مجلس الأمة للمصادقة عليها.

أما فيما يتعلق بعقود الامتياز فإن الدستور الأردني يشترط لنفاذها موافقة مجلس الأمة وذلك وفقًا للأحكام المادة (١١٧) من الدستور الأردني التي تنص على أن "كل امتياز يعطي لمنح أي حق يتعلق باستثمار المناجم أو المعادن أو المرافق العامة يجب أن يصدق عليه القانون".

أما بعد صدور قانون التخاصية رقم (٢٥) عام (٢٠٠٠) فقد استندت عملية الخصخصة على قواعد قانونية أصولية ترتبط بمجلس الوزراء باعتباره صاحب الولاية العامة في إدارة شؤون الدولة وفق أحكام الدستور، كما لا ينطبق على عمليات الخصخصة وصف المعاهدات

والاتفاقيات الدولية التي تحكمها الفقرة الثابتة في المادة (٣٣) من الدستور كونها لم تبرم مع دولة أو احد أشخاص القانون الدولي .[١]

الفرع الثاني- الرقابة اللاحقة على عمليات الخصخصة

تبين لنا فيما تقدم أن التشريعات المقارنة تضع ضوابط صارمة على إجراءات الخصخصة، عن طريق تمكين جهة مختصة تتولى الإشراف على عمليات التحول، واتخاذ القرارات اللازمة بشأنها، وكذلك عن طريق تحديد إجراءات تقويم الشركات العامة المراد خصخصتها ضمن الالتزام بمبدأ الشفافية، من أجل ضمان تحقيق الأهداف المنشودة من وراء عملية التمويل إلى القطاع الخاص .[٢]

ولتحقيق هذه الأهداف، يستلزم فرض رقابة لاحقة على عمليات التحول، قد تجد الدولة من الوسائل القانونية ما يكفل لها الرقابة على نشاط الشركات من أجل تحقيق الأهداف المتوخاة من عملية الخصخصة وحماية المصلحة العامة. [٣] فقد تنصب على تقييم نشاط المشروع من نتائج في في نهاية فترة زمنية معينة، ما يطلق عليه الرقابة اللاحقة، بمعنى أن تقدم إدارة الشركة تقريرًا شاملا عن النتيجة التي انتهى إليها المشروع بعد مضي تلك المدة.[٤]

وعلى هذا الأساس، ظهرت في التشريعات المقارنة فكرة إيجاد سهم ذي طبيعة قانونية خاصة يخول الدولة العديد من الحقوق التي تكفل لها الرقابة على نشاط الشركة الناجمة عن التحول إلى القطاع الخاص .

وسنتناول في هذا الفرع أولًا حق الدولة في إنشاء السهم الذهبي، وثانيًا الطبيعة القانونية للسهم الذهبي، وكما يلي : -

أولًا – حق الدولة في إنشاء السهم الذهبي

أعطت العديد من التشريعات من الدولة، عند تحويل الشركات العامة، أن تحتفظ بسهم ذي طبيعة خاصة يسمى بالسهم الذهبي "Golden" [٥] ويخول هذا السهم الدولة حقوقًا استثنائية، تمكنها من ممارسة العديد من الصلاحيات، لعل أهمها هو الحق في نقض "Veto" أي قرار يمكن أن يصدر من الهيئة العامة للشركة الناجمة عن الخصخصة إذا كان لا يتفق مع المصلحة

---

(١)- www.alrai.com/article-m/٦٤١٢٠.html الملك:النجاح يحدد بالقدرة على استخلاص للعبر من الأخطاء/ جريدة الرأي تم الدخول على الموقع ٢٠١٥/٤/٦

(٢)- الجبوري، مهند إبراهيم، مرجع سابق، ص (٢١٨) .

(٣)-المومني،صهيب موسى جمال(١٩٩٧)،**الجوانب القانونية للخصخصة التشريع الأردني**،الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، ص (٧٤).

(٤)-العزاوي،عدنان أحمد ولي (١٩٨٩)، **القانون التجاري الشركات التجارية**،بغداد:المكتبة القانونية،ص(٢٠٨). القانونية،ص(٢٠٨).

(٥)- وقد عرف هذا السهم لأول مرة في المملكة المتحدة، باسم السهم الذهبي "Golden Share" ثم تبعتها بعد ذلك العديد من التشريعات كالتشريع الفرنسي والبرتغالي والتركي.

العامة،[١] وتستخدم الدولة هذا الحق بشكل خاص لمنع السيطرة الأجنبية على الشركات الناجمة عن التحول عن طريق تملك الأجانب لعدد كبير من أسهم هذه الشركة . [٢]

السهم الذهبي:

ونصت المادة (١٤) من قانون التخاصية الأردني رقم (٢٥) لسنة (٢٠٠٠) على حالة السهم الذهبي بما يلي:**"**على الرغم من أحكام أي تشريع آخر، يجوز للمجلس أن يخصص للحكومة سهمًا من ملكية الشركة الناتجة عن التخاصية يسمى (السهم الذهبي)، يعطيها قوة تصويتية مميزة تخول الجهة ذات العلاقة حق الاعتراض على قرارات إدارة الشركة وهيئاتها لمنع نفاذها إذا تطلبت المصلحة الوطنية العليا، ذلك شريطة موافقة مجلس الوزراء على هذا الاعتراض**"**.[٣]

فالسهم الذهبي كمفهوم يؤكد نية الحكومة الجدية في انتهاج سياسة الخصخصة، وترك حقوق الملكية والاستثمار والتطوير والتشغيل والإدارة اليومية للقطاع الخاص، وما أبقته لنفسها هو الرقابة من خلال هيئات التنظيم المستقلة، أي أن السهم الذهبي عبارة عن رقابة داخلية فقط، وهو حق شرعي من حقوق المملكة الأردنية الهاشمية كدولة مستقلة.[٤]

ويعرفه الباحث:"بأنه عبارة عن سهم خاص تحتفظ به الحكومة في الشركة التي تمت خصخصتها، وتستطيع من خلاله حضور الجمعيات العامة، وكذلك التصويت، والاعتراض على بعض القرارات في الأحوال الطارئة والخطيرة، من قبل ممثل لها في مجلس الإدارة، فهو عين الدولة داخل هذه الشركات**"**.

يرى الباحث:"أن عمليات الخصخصة جزئية وليست كاملة، لو رجعنا إلى ما سبق من التعاريف التي تناولناها؛ بأنها "تحويل كامل (أو جزء من) حقوق الملكية أو إدارة أو تشغيل أو تطوير مؤسسة عامة من القطاع العام إلى القطاع الخاص المحلي أو الأجنبي "نستنتج بأن الدولة تعمل على خصخصة شركاتها بشكل جزئي، وبذلك يكون للحكومة رقابة داخلية في مجلس إدارة الشركة التي تمت خصخصتها؛لأنه الرقيب الداخلي يكون مطلع على الأمور عن قرب أكثر من الرقيب الخارجي.

إن بفكرة السهم الخاص أو الذهبي في التشريع العراقي لم يأخذ بها المشرع العراقي؛ ذلك أن القواعد الواردة في قانون الشركات تعد نوعًا من الرقابة على نشاط الشركة الناجمة عن

---

(١)- الجبوري ، مهند إبراهيم ، مرجع سابق ،ص (٢١٩).
(٢)- المومني، صهيب موسى جمال مرجع سابق، ص(٧٥).
(٣)- المادة (١٤) من قانون التخاصية الأردني رقم (٢٥) لسنة (٢٠٠٠).
(٤)- قندح، عدلي شحادة، مرجع سابق،ص (١٦٧)

الخصخصة، وهذه الرقابة تغني المشرع العراقي عن الأخذ بفكرة السهم الذهبي.[١] ووفقًا لنص المادة (٢٢) من قانون الشركات العراقي" لا يجوز أن تزيد نسبة مساهمة الشخص الطبيعي أو المعنوي من القطاع الخاص على (٢٠%) من رأس مالها" [٢].

وقد قرر المشرع العراقي وسيلة فعالة للرقابة على نشاط الشركات المساهمة والمختلطة التي تم تحويلها إلى القطاع الخاص، وذلك عند تقريره للأحكام الخاصة بمجلس الإدارة في هذه الشركات، إذ لا يعد النصاب القانوني لانعقاد اجتماع مجلس إدارة الشركة متحققًا، إلا إذا حضره أغلبية عدد أعضائه على أن يكون من ضمنهم اثنان من ممثلي الحكومة [٣] .

يرى الباحث: ضرورة تبني المشروع العراقي فكرة السهم الذهبي؛ لأنه يؤمن للدولة استمرار المشاريع العامة بعد الخصخصة نتيجة لتحويلها إلى القطاع الخاص، وذلك لحماية المصلحة العليا ، ومن ناحية أخرى يحقق السهم الذهبي الرقابة الداخلية على نشاط القطاع الخاص .

ثانيًا – الطبيعة القانونية للسهم الذهبي

وتأسيسًا على ما سبق، تبين أن العديد من التشريعات المقارنة ومنها التشريع الأردني، تجيز للدولة أن تحول سهمًا عاديًا إلى سهم ذهبي يخولها بعض الصلاحيات التي تمكنها من ممارسة الرقابة على نشاط الشركة الناجمة عن الخصخصة .

فإن الطبيعة القانونية للسهم الذهبي تتمثل في خصائص السهم، وكذلك المركز القانوني لحامل السهم من حيث الحقوق والالتزامات، إن السهم الذهبي بالأساس سهم عادي، يتم تحويله وفقًا للإجراءات المحددة قانونًا إلى السهم الخاص، أي أنه يتساوى مع السهم العادي من حيث القيمة الاسمية، ومن خصائص هذا السهم أنه غير قابل للتجزئة، والعلة في عدم تجزئة السهم الذهبي؛ لأنه يتمثل بعدم جواز اشتراك أي شخص بملكية هذا السهم مع الدولة؛ لأن هذا السهم قد أنشئ أساسًا لكي تملكه الدولة حصرًا، بوصفه وسيلة للرقابة على الشركات الناجمة عن الخصخصة، وعلى هذا الأساس لا يمكن التنازل عن السهم الذهبي بأي شكل من الأشكال، وهذا من الخصائص الجوهرية للسهم بأنه لا يكون قابلا للتداول خلافًا للأسهم العادية .[٤]

إن السهم الذهبي يختلف عن الأسهم العادية من حيث الحقوق المالية والإدارية، ذلك أنه يخول حامله "الدولة" حقوقًا لا تخولها الأسهم العادية بحامليها، إذ إنه يجيز للدولة أن تعين ممثلين عنها في مجلس إدارة الشركة الناجمة عن الخصخصة، [٥] ومن حق الدولة نقض أي

---

(١)- العزاوي، عدنان أحمد ولي، مرجع سابق، ص (٢٨١).
(٢)- المادة (٢٢) من قانون الشركات العراقي، لسنة ١٩٩٧ .
(٣)- صالح، باسم محمد(١٩٨٩)، **القانون التجاري الشركات التجارية**،بغداد:المكتبة القانونية، العراق،ص (٢٤٣).
(٤)- الجبوري ، مهند إبراهيم، مرجع سابق، ص (٢٢٦) .
(٥)- قندح ، عدلي شحادة ، مرجع سابق، ص (١٦٦).

قرار صادر من مجلس إدارة الشركة، وأيًا كانت الأغلبية التي صدر بها هذا القرار، وهذا يعني أن حامل السهم الذهبي لا يخضع للالتزام الرئيس الذي يخضع له كافة المساهمين والمتمثل بخضوع أقلية المساهمين بقرارات الأغلبية في مجلس إدارة الشركة، وهذه السمات التي يتسم بها السهم الذهبي التي تميزه عن الأسهم العادية، وفي حقيقة الأمر هو نظامً قانونيً للرقابة على الشركات الناجمة عن الخصخصة . [١]

---

(١)- الجبوري ، مهند إبراهيم، مرجع سابق، ص (٢٢٦) .

ثالثًا- تجارب دول العالم في الخصخصة

١- المملكة المتحدة (بريطانيا)

قامت المملكة المتحدة خلال الثمانينات وبالذات فترة تولي مارغاريت تاتشر للحكم، بتنفيذ برنامج مكثف وطموح للخصخصة. وفي حقيق الأمر فإن برنامج الخصخصة البريطاني يعتبر مثالا يحتذى بالنسبة لباقي الدول؛ وذلك نظرًا لكبره سواء من ناحية الحجم المطلق (أكثر من ٦% من الناتج)،أو من ناحية عدد وحجم المؤسسات التي تمت خصخصتها، والتي شملت: الخطوط الجوية البريطانية، وشركة غاز بريطانيا،وشركة البترول،وشركة الاتصالات/ وشركات الكهرباء الإقليمية. وكذلك من ناحية تنوع الشركات التي شملها البرنامج بما في ذلك العقارات والصناعات والنقل والطاقة...إلخ. [١]

ويعود بدء تطبيق البرنامج إلى عام ١٩٧٩ حيث كانت الصناعات المملوكة للحكومة تشكل حوالي (١/١٠) الناتج المحلي الإجمالي، وتوظف حوالي ١.٥ مليون عامل. وكانت القناعة السائدة آنذاك بالنسبة لبعض هذه الصناعات بأنها تمثل حالة من الاحتكار الطبيعي (natural monopoly) (وهي عبارة عن المنشآت التي كانت تعمل على تزويد خدمات المياه والكهرباء والغاز إلى المستهلكين). أما باقي الصناعات المملوكة للحكومة، فكانت تعمل في إنتاج الفحم والفولاذ والسيارات بالإضافة إلى بناء السفن (وهي الصناعات التي كانت تعتبر ذات أهمية إستراتيجية لبريطانيا). [٢]

وقد تضمن البرنامج مزيجًا من عمليات الخصخصة وإعادة الهيكلة والتنظيم للقطاعات التي تجري خصخصتها بما في ذلك تحريرها؛ بهدف إدخال المنافسة كما هو الحال في خصخصة كل من قطاعات الاتصالات والغاز والكهرباء .

واعتبارًا من تاريخ بدء البرنامج فقد، تم نقل ملكية أكثر من خمسين شركة من الشركات الرئيسة وعشرات الشركات الأقل حجمًا إلى القطاع الخاص، حيث بلغت العوائد المتحققة للحكومة نتيجة الخصخصة ما يزيد على (٦٠ بليون جنيه إسترليني).

وقد تناولت بعض الدراسات تقييم تجربة الخصخصة في بريطانيا. وبالرغم من صعوبة العزل التام لتأثير الخصخصة على أداء المؤسسات، فإن بعض تلك الدراسات قد أوضحت بأن تطبيق برنامج الخصخصة قد أدى بصورة عامة إلى زيادة إنتاجية العاملين، -وأحيانًا إجمالي الإنتاجية لكافة عناصر الإنتاج- بوتيرة أعلى مما كانت عليه قبل التخاصية- وانخفاض الأسعار

---

(١)- التخاصية في الأردن، **الهيئة التنفيذية في التخاصية**، مرجع سابق، ص ص (٩٩-١٠٠).
(٢)- المرجع ذاته، ص (١٠٠) .

الحقيقية للخدمات في معظم الحالات فيما عدا تعرفة المياه؛ نظرًا للحاجة إلى إجراء تحسينات جوهرية على مستوى الخدمات المقدمة. إضافة إلى تحسن مستوى ونوعية الخدمات المقدمة. وكذلك المساهمة بشكل ملموس في دعم المالية العامة، لكن هذه الدراسات أوضحت بأن جانبًا من هذه الآثار الإيجابية لربما يعزى إلى جملة تغيرات طرأت على تلك القطاعات في الثمانينيات نتجت عما رافق عمليات الخصخصة من إعادة هيكلة للقطاعات وفتح تلك القطاعات للمنافسة، ولم تكن ناتجة بصورة مباشرة عن نقل ملكية تلك المنافع إلى القطاع الخاص .

٢- التجربة اليابانية

لقد تبنت الحكومة اليابانية في القرن التاسع عشر في عصر (ميجي) إنشاء وإدارة المشروعات الصناعية والخدمية بإمكاناتها الواسعة، وبعد تشغيلها ونجاحا وتحقيق نسبة عالية من الأرباح كانت تطرحها للبيع للقطاع الخاص ليتولى إدارتها والاستفادة من خبراتها، في حين تتولى الحكومة اليابانية إعادة استثمار رؤوس الأموال التي حصلت عليها من بيع مشاريعها القائمة بإقامة مشروعات جديدة مدروسة جاهزة بكل الوسائل لإنجاحها، ثم عرضها للبيع، وهكذا بهذه الوسيلة تولت الحكومة اليابانية وقطاعها العام تنمية وتوجيه القطاع الخاص، ورؤوس أمواله ، وأجهزته الإدارية بهدف العبئة نحو البناء والتطور في الحياة الاقتصادية .

ويستفاد من التجربة اليابانية أن تبيع الدولة الوحدات الرابحة قبل الخاسرة، إذا أرادت تشجيع القطاع الخاص على المساهمة في إنجاح الخصخصة وامتلاك الأصول(رؤوس الأموال الثابتة) التابعة للدولة، وبناء قطاع خاص قادر على أن يتولى قيادة الاقتصاد الوطني.[١]

٣- دولة ماليزيا

يبلغ عدد سكانها حوالي(٢٠) مليون نسمة، واستقلت عن الإمبراطورية البريطانية عام ١٩٥٧م، وبعد سنوات تدهور الوضع الاقتصادي وانخفض المستوى المعيشي للشعب.

ولذلك اجتمع كبار النخب الماليزية، وتدارسوا مسألة الخروج من تلكم الأزمة؛ مما دفع الحكومة هناك إلى تطبيق تعاليم الإسلام، وفي كل المجالات، فكان البنك الإسلامي الماليزي، وكانت المؤسسات الإسلامية، للتنمية الاقتصادية بماليزيا، وكانت الجامعة الإسلامية العالمية بماليزيا، وما إلى هنالك.

وفي عام ١٩٨٣ م بدأت الحكومة هناك بتطبيق سياسة الخصخصة؛ مما أدى إلى النمو الكبير، فارتفع إجمالي الناتج المحلي بنسبة(٩,٥%) في عام ١٩٩٥، ويعود السبب في ذلك إلى:

- تطور القطاع الزراعي: مما ساهم في زيادة الإنتاج .

---

(١)- العطية،عبد الحسين وادي ،مرجع سابق، ص٨١.

- تطور القطاع الصناعي: مما أدى إلى زيادة معدل النمو فيه، حتى وصل إلى نسبة (١٦%) خلال العقدين الماضيين.
- سياسة الانفتاح الاقتصادي الذي نفذته الدولة: حيث بلغت نسبة الاستثمارات الأجنبية ٢٩% من إجمالي الاستثمارات في الدولة، وتوسعت قواعد الإنتاج الصناعي.
- تطوير وتنمية القوى العاملة الوطنية : -

وللوصول إلى الأهداف التي حددتها الدولة الماليزية، فقد تم اختيار أربع صور من صور الخصخصة، وهي: -

١- بيع الأصول،أو البيع المباشر:- مثال ذلك،الخطوط الماليزية، وشركة الملاحة البحرية الدولية، وحيث بيعتا إلى الأفراد، وذلك عن طريق الأسهم.
٢- عقد الإدارة:- بحيث يتولى القطاع الخاص إدارة المؤسسة العامة، وذلك من خلال عقد إداري، وخلال فترة محددة.
٣- بناء– تشغيل- تحويل، أو بناء – تشغيل-: مثال ذلك مشروع بناء الشوارع وتوريد المياه.

وتتم عملية الرقابة على هذه العمليات – من خلال الحكومة عن طريق أسلوبين هما -:

أ- **إصدار التراخيص:**كإنشاء مكتب رقابي في وزارة الكهرباء مثلا، ولا تستطيع الشركات التجارية العاملة في هذا القطاع تقديم أي خدمات إلا بعد الحصول على التراخيص لذلك.
ب- **عقود الامتياز:**وأكثر ما يطبق هذا الأسلوب في المرافق العامة، كالموانئ والطرق السريعة، وغيرها .

إذًا ساهمت الخصخصة في دولة ماليزيا بشكل مباشر في ارتفاع معدلات النمو الاقتصادي ورفع مستوى الخدمات، وزيادة الكفاءة، وتوزيع الثروة الوطنية بشكل أفضل، وخلق فرص عمل، وتقليل التزامات الدولة المالية.

يقابل ذلك بعض السلبيات مثل انتشار العادات والثقافات والأفكار الغربية، وانتشار الوسائل الإعلامية الخالية من العنصر الأخلاقي .[١]

٤- تطبيقات الخصخصة في الأردن:-

أخذت الحكومة الأردنية بالتوجه نحو الخصخصة من أجل الاستفادة من كفاءة القطاع الخاص في إدارة هذه المؤسسات، ولمواكبة التطورات التكنولوجية والإدارية والمعلوماتية والتسويقية في العالم .

---

(١)-الحاجي، محمد عمر،مرجع سابق، ص ص (١١٥-١٧٧) .

أ- الملكية الأردنية

ظهرت فكرة خصخصة الملكية الأردنية عام ١٩٨٧، إلا أنه بعد دراسات سريعة ألغيت هذه الفكرة، إلا أنها عادت للظهور في عام ١٩٩٢ عندما تمت الموافقة مبدئيًا على تحويل الملكية الأردنية إلى شركة مساهمة عامة تمتلك الحكومة كامل أسهمها دون طرحها إلى الاكتتاب العام، وقد قامت الحكومة بعدة إجراءات لسير في خصخصة الملكية من أهمها:
أن تتحمل الحكومة الأردنية كافة الخسائر، وأن تتعهد بتخفيض المديونية، ورفع رأس مال الملكية إلى"٢١٠ مليون دينار"، كما تم الطلب من عدد من بنوك الاستثمار والشركات القانونية الدولية تقديم عدد منها للعمل كمستشار مالي وقانوني لعملية خصخصة الملكية؛ بهدف استقطاب شريك إستراتيجي، هذا وقد تم إرسال الشروط للأطراف في بداية نيسان من عام ١٩٩٨وقد تقدمت نخبة بنوك استثمارية وثماني شركات قانونية بعروضها الفنية والمالية لهذه العملية.وتم تقييم العروض وتم تأهيل بنكين اثنين وأربع مؤسسات قانونية ودولية .[١]

ب- الشركة الأردنية للسياحة والمياه المعدنية(حمامات ماعين)

تمتلك الحكومة في هذا المشروع الذي يعاني منذ سنوات عدة صعوبات مالية وتسويقية ٧٨%؛ لذلك تم التوجه نحو خصخصة هذا المشروع عن طريق التأجير وليس البيع؛ لأن الأرض مملوكة للدولة ولا يجوز بيعها.

وقد نظمت المؤسسة الأردنية عقد لقاء في عام ١٩٩٧ مع المستثمرين من القطاع الخاص الذين أبدوا اهتمامًا في الاستثمار في المنتجع، باعتبارها المالك الأكبر لأسهم الشركة من أجل إطلاع المستثمرين على موقع المنتجع وتجهيزاته، والإجابة على استفساراتهم، وذلك بعد دراسة العروض المتقدمة التي وصل عددها إلى"١٨" عرض وتقييمها فنيًا وماليًا.[٢]

ج- قطاع النقل "مؤسسة النقل العام"

تم التوجه نحو خصخصة هذا القطاع من أجل الحد من الخسائر المتتالية، حيث تم البدء بخصخصة مؤسسة النقل العام عام ١٩٩٣م. وتم منح اختبار إلى مشغلين من القطاع الخاص لتشغيل جزء كبير من خطوط المؤسسة ضمن عقود.

وقد اعتمد في خصخصة هذه المؤسسة على المبادئ التالية: -

١- الفصل بين مسؤولية وضع السياسات والاستراتيجيات للقطاع وتتولاها وزارة النقل، وبين الرقابة والإشراف والتنظيم وتتولاها هيئة تنظيم النقل، ومسؤولية الاستثمار

---
(١)- الطراونة،محمد أحمد،(١٩٩٨)،**التخاصية والكفاءة الإدارية دراسة تطبيقية على الشركات الصناعية الأردنية**، مرجع سابق، ص(١٤٤).
(٢)- المرجع ذاته ، ص (١٤٤).

والتطوير والأداء والتشغيل ويتولاها القطاع الخاص.

٢- تشجيع القطاع الخاص على تحديث قطاع النقل والاستثمار فيه على أسس تجارية.

٣- وضع تعريفات جديدة للنقل تضمن العدالة والشفافية وإلغاء الدعم الحكومي الالتزام بقواعد البيئة والسلامة . (١)

د- شركة الفوسفات الأردنية :

قامت الحكومة الأردنية بخصخصة شركة الفوسفات، حيث قامت خمس شركات أجنبية بدراسة ما يمكن خصخصته، وأن عوائد الخصخصة سيتم دفعها لسداد الدين، وتعد شركة الفوسفات الأردنية سادس أكبر منتج، وأكبر رابع مصدر لخام الفوسفات، وتدير الشركة ثلاثة مناجم في الأردن، ولها مجمع للأسمدة في العقبة، ولها مشروع خارجي في كراتشي.

وفي تقرير حكومي عن الهيئة التنفيذية للخصخصة صدر في مطلع عام ٢٠٠٣، ذكر أن برنامج الخصخصة الأردني قد وفر عوائد تصل إلى مليار دولار، وساهم في تنفيذ مشروعات حيوية في المملكة، وكذلك تم استخدام جزء من هذه العوائد في تسديد المديونية الخارجية . (٢)

٥- تطبيقات الخصخصة في جمهورية العراق .

تشير المعلومات المتوافرة إلى أن العراق كان قد بدأ في النصف الثاني من الثمانينيات في عملية خصخصة نشطة، جاءت حرب الخليج الثانية لتحد كثيرًا من وتيرتها. ولكن المعلومات المتاحة لا تشير إلى أن عملية الخصخصة هذه جاءت بمقتضى برنامج موضوع سلفًا، محدد الأهداف والوسائل، حتى أنها لا تتضمن وثائق أو وجهات نظر رسمية حول الموضوع، وإنما تشير إلى أنها جاءت في سياق توجه عام نحو الحد من دور القطاع العام الاشتراكي وتحرير الاقتصاد (Economic Liberalization)، وقد سار هذا التوجه على محورين : - (٣)

- المحور الأول – هو رفع قيود كثيرة من أمام القطاع الخاص، والسماح له وتشجيعه على مزاولة العديد من الأنشطة الاقتصادية التي لم يكن مسموحًا له بمزاولتها في السابق.
- المحور الثاني – هو تحويل ملكية عدد من المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص.

ومن أبرز إنجازات المحور الأول، كان صدور قانون الاستثمارات العربية رقم (٤٦) لعام ١٩٨٨م الذي منح الاستثمارات العربية امتيازات عديدة وإعفاءات ضريبية وجمركية

---

(١)- الحراحشة ،بسام قاسم أحمد ، مرجع سابق ، ص (٤٨) .
(٢) ـ المرجع ذاته ، ص (٤٨) .
(٣)-الفاعوري ،رفعت عبد الحليم، مرجع سابق، ص (١٧٥).

متنوعة؛ لتشجيع مساهمتها في مشروعات التنمية العراقية في شتى القطاعات الصناعية والزراعية والخدمات والسياحة، وفي مجال المقاولات الإنشائية والاستشارات الهندسية، ثم صدور قانون التجارة رقم (٤٥) لعام ١٩٨٩ م الذي هدف إلى تشجيع القطاع الخاص على زيادة مساهمته في النشاط التجاري[١]، وزيادة الفرص المتاحة أمام الوكالات التجارية والوسطاء التجاريين للمساهمة في عملية التنمية. وإلى جانب هذاين القانونية صدرت عدة قوانين تجارية أخرى في أواخر الثمانينيات عملت على تخفيف القيود على الواردات، وتسهيل تحويل العملات وشروط الاستثمار الأجنبي، وقد مكنت هذه القوانين القطاع الخاص في العراق من إنشاء ٧٦٧ شركة في عام ١٩٨٩ م . [٢]

أما على محور الخصخصة في حد ذاتها، فقد تم في خطوة أولى تحويل المؤسسات العامة التي تمارس نشاطًا اقتصاديًا إلى شركات ذات شخصية معنوية مستقلة تعمل على أسس تجارية، وهذا ما جعلها عرضة للمنافسة من قبل القطاع الخاص. ثم جرى بعد ذلك بيع كثير من المؤسسات العامة التي تعمل في قطاعات لا تعتبر إستراتيجية، كصناعة البتروكماوية والمصافي النفطية وصناعات الصلب والفوسفات، إضافة إلى عدد من المنشآت العامة مثل سكك الحديد والكهرباء والماء، والبنوك وشركات التأمين.

وهكذا فقد تم في عام ١٩٨٧م بيع بعض مجموعات التسويق المركزية ومحطات البنزين، ومراكز صيانة السيارات، وفي وقتها كان هنالك توجه أيضًا لبيع نحو نصف أسهم شركة الخطوط الجوية العراقية .

وفي أوائل عام ١٩٨٩م تم إنشاء ست شركات خاصة ومختلطة لامتلاك شركات القطاع الخاص، كما تم إنشاء شركة مختلطة لإدارة فنادق الشيراتون في بغداد والبصرة، وأنشئت بعدها شركة الحبانية للمدن السياحية لتتولى إدارة المنتج السياحي في بحيرة الحبانية، وشركة الفنادق السياحية الدينية لتتولى إدارة أربعة فنادق في النجف وكربلاء، ثم أعلنت الحكومة عن بدء الاكتتاب للقطاع الخاص في شركة مدينة"سد صدام" السياحية، وعن عزمها أيضًا على بيع المزيد من المرافق السياحية التي تملكها، ومنها ثمانية مقاه وكازينوا وعدد من المطاعم والفنادق، وفي أواخر العام نفسه صرحت الحكومة أنه تم تحويل ملكية مؤسسات الدولة الزراعية بالكامل إلى القطاع الخاص، وقد قدرت المبالغ التي استثمرها رجال الأعمال العراقيون في عملية التحويل في عام ١٩٨٩ بنحو مليار دينار عراقي .

---

(١)- الفاعوري ،رفعت عبد الحليم، مرجع سابق، ص (١٧٦).
(٢)- المرجع ذاته ، ص (١٧٧)

وبخصوص الأساليب التي اعتمدتها الخصخصة في العراق، فنلاحظ أنها قد اعتمدت في بعض الأحيان عقود الإدارة، وفي أحيان أخرى اعتمدت أسلوب المشاركة مع القطاع الخاص. وذلك إلى جانب بيع المؤسسات العامة بالكامل إلى القطاع الخاص. وفي هذه الحالة كانت الوزارة المختصة – ونظرًا لغياب السوق المالية للأسهم – تعلن في الصحف اليومية عن المشروعات التي ترغب في بيعها ويحدد يوم معين للمزايدة العالمية، وكان البيع يتم أحيانًا عن طريق دعوة عدد محدد من رجال الأعمال المحليين.

أما عن الأسباب التي كانت وراء تبني الحكومة العراقية الخصخصة بالرغم من ربحية القطاع العام(باستثناء القطاع الزراعي)، فقد سبق أن أشرنا إلى أن هذه الربحية كانت في معظم الأحيان ظاهرية وليست حقيقية نتيجة للأوضاع الاحتكارية التي كانت تمتع بها معظم المؤسسات الاقتصادية العامة، وغياب المنافسة في السوق العراقية. (١)

وبالتالي يبقى هدف زيادة كفاءة هذه المؤسسات قائمًا، ولكن السبب الرئيس في تقديرنا هو غير ذلك، وهو سبب مباشر ويكمن في العجز الكبير الذي كانت الحكومة العراقية تنوء بحمله في النصف الثاني من الثمانينيات عندما طرحت مسألة تشجيع القطاع الخاص بشكل عام، وتحديد مسألة الخصخصة. إذ يجب ألا ننسى أنه في وقتها كانت أسعار النفط في أدنى مستوى لها، وكان قد مضى على حرب العراق وإيران المدمرة أكثر من سبع سنوات استنزفت ما كان متاحًا للعراق من موارد، وجعلته في أمس الحاجة إلى مواد خارجية. وكل ذلك على حساب نمو الاقتصاد بشكل عام ونمو مؤسسات القطاع العام بشكل خاص. وهكذا جاءت الخصخصة في العراق لتؤمن بعض الموارد المالية للحكومة، ولكن الأهم كان أن تحمل عبء تأمين حاجات مؤسسات القطاع العام التمويلية للقطاع الخاص(تجديد التجهيزات المتقادمة وتوسيع الطاقة الإنتاجية إن أمكن) .(٢)

وبسبب الحصار الاقتصادي على العراق، وما تمر به خلال الفترة منذ عام ١٩٩٠م حتى عام ٢٠٠٣م ،ولأسباب سياسية، جمدت جميع مشروعات الخصخصة التي كانت قيد الدراسة والتنفيذ، وأصبحت تأخذ أولوية متدنية بسبب الظروف الأمنية والسياسية الراهنة؛ لذلك لا يمكن الحكم وتقييم التجربة العراقية في الخصخصة بشكل موضوعي وكامل، برغم النشاط والحماس الذي شهدناه في أواخر الثمانينيات وأوائل التسعينيات في هذا المجال.

(١)-الفاعوري ،رفعت عبد الحليم، مرجع سابق، ص (١٧٧).
(٢)-المرجع ذاته ، ص (١٧٨) .

الفصل الثاني

محل الخصخصة وحمايته

تهدف الدولة إلى خدمة جمهور المواطنين وإشباع حاجاتهم العامة، وذلك من خلال المرافق العامة التي تقوم بإنشائها بغية تحقيق النفع العام، وأثناء قيامها بذلك فهي تستعين بما تملكه من أموال منقولة كانت أم غير منقولة؛ لذلك تعتبر الأموال العامة أحد الوسائل المادية للدولة التي تستخدمها الإدارة لتمارس نشاطها الإداري. وللدولة كشخص عام ذمة مالية مستقلة تحوي كمية كبيرة قد يصعب حصرها من الأموال العقارية والمنقولة. ومن أمثلة الأموال العقارية المملوكة للدولة الشوارع والطرق والميادين العامة، ومباني الوزارات والمصالح، الحكومية، والأراضي الأميرية والمباني التي تؤجرها الدولة.ومن أمثلة الأموال المنقولة التي للدولة أثاث المرافق العامة وأدواتها المكتبية وكتب المكتبات العامة، ونقود الدولة وأوراقها المالية المودعة بالبنوك.[١]

ولا تختلف هذه الأموال في الحقيقة عن الأموال التي يمتلكها أفراد الشعب من حيث الماهية والصورة، باستثناء ما يقتضيه تملك الشخص المعنوي العام من خصوصية تتفق وصفه هذه الأموال، بل إن هذه الصفة توظيف هذه الأموال لتلبية الضرورات المتعلقة بالجمهور التي قد تستلزم لها نظامًا قانونيًا متميزًا يوفر حماية أكبر من الحماية المسبغة على أموال الأفراد وذلك لضمان تحقيق الغرض المنشود.[٢]

وتقسم أموال الدولة من حيث المعاملة إلى نوعين: فمنها ما يكون مخصصًا للنفع العام وهي ما يطلق عليها الأموال العامة، أو كما يسميها الفقه الفرنسي "الدومين العام"، وهي تخضع لنظام قانوني متميز وتحكمها قواعد قانونية مختلفة تدخل في إطار القانون الإداري؛ وذلك ضمانًا لحماية هذه الأموال عن طريق عدم التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم، ويفصل في المنازعات المتصلة بها القضاء الإداري .أما النوع الثاني من أموال الدولة فهو الأموال الخاصة أو "الدومين الخاص"، وهي التي تملكها الدولة أو الأشخاص الإدارية المتفرعة عنها بغرض استغلالها واستثمارها؛ وذلك لإنماء موارد الدولة وزيادتها، وهذه الأموال بحسب الأصل تخضع للقواعد القانونية التي تنظم الملكية الخاصة للفرد في القانون المدني،وذلك باستثناء بعض الأحكام الخاصة التي يقررها المشرع بنصوص صريحة .[٣]

وسنقسم هذا الفصل إلى مبحثين نتناول في المبحث الأول الأموال العامة والمبحث الثاني حماية الخصخصة وكما يلي: -

---

(١)- كنعان نواف(٢٠٠١)، **القانون الإداري الأردني**، الكتاب الثاني، عمان:دار الثقافة، الأردن، ص(٣٨١).

(٢)-الظاهر،خالد خليل(١٩٩٧)، **القانون الإداري**، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، ط١، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، الأردن، ص (٢٨٥).

(٣)- الحلو، ماجد راغب (١٩٩٦)، **القانون الإداري**، الإسكندرية:دار المطبوعات الجامعية، مصر،ص(١٦٦).

المبحث الأول

الأموال العامة

عندما ظهرت النظرية التقليدية للأموال العامة في فرنسا خلال القرن التاسع عشر، فقد بدأ التمييز بين نوعين من الأموال المملوكة للدولة وهما: الأموال العامة، والأموال الخاصة، بعد أن أصبحت ممتلكات التاج ممتلكات الأمة في أعقاب الثورة الفرنسية.وكان هذا التمييز بين الأموال العامة والأموال الخاصة للإدارة من إبداعات الفقه الفرنسي الذي ميز في شروحاته وتعليقاته على المواد (٥٣٨) وما بعدها من القانون المدني الفرنسي بين الأموال العامة وهي المخصصة للانتفاع العام وبين أموال الدولة الخاصة. (١)

وهناك جانب من الفقه في فرنسا قد أنكر أن يكون القانون المدني الفرنسي قد ميز في المواد (٥٣٨) وما بعدها بين الأموال العامة والأموال الخاصة للدولة. ويرى هذا الجانب من الفقه أن الاستناد إلى القانون المدني لإرساء التفرقة بين النوعين من الأموال ما هو إلا تفسير يعبر عن هاجس بعض الفقهاء لإرجاع مفهومهم للأموال العامة والخاصة إلى نصوص محددة، وأن مشرع القانون المدني الفرنسي استعمل مصطلحين الدومين العام. ودومين الأمة؛ لكي يميز بين الأموال العامة والأموال الخاصة للدولة، وتبنى القضاء بدوره هذا التقسيم الذي استقر في أحكامه وكذلك يختلف النظام القانوني لكل نوع من أنواع أموال الإدارة، فالأموال العامة تخضع للقانون الإداري، أما الأموال الخاصة فتخضع للقانون الخاص. (٢)

سنقسم المبحث الأول إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول الأموال العامة المخصصة للنفع العام، والمطلب الثاني الأموال العامة المملوكة ملكية خاصة وكما يلي:

المطلب الأول- الأموال العامة المخصصة للنفع العام:

ويقصد بأموال الدولة (الدومين العام) بأنها الأموال التي تعود للدولة أو الأشخاص المعنوية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى القانون، ولا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها، (٣)وهذه الأموال تخضع للنظام القانوني العام (القانون الإداري)، وأن المشرع يولي عناية خاصة لحماية أموال الدولة العامة وذلك لما لها من أهمية،

---

(١)- شيحا ،إبراهيم عبد العزيز (٢٠٠٢)، الأموال العامة ، الإسكندرية: منشأة المعارف ،مصر،ص٤٠.

(٢)-الجبوري،ماهر صالح علاوي(٢٠١٢)،**الوسيط في القانون الإداري**،جامعة الموصل،الموصل: دار ابن الأثير للطباعة والنشر، ص (٢٧٤) .

(٣)-المادة (٦٠) من **القانون المدني الأردني** رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٦ .

فبعض الدول نصت على هذه الحماية صراحة في دساتيرها ولاسيما الدستور العراقي الحالي، ويفصل في المنازعات المتصلة بها القضاء الإداري. [١]

إن فلسفة الدولة الحديثة تقوم على أساس من الحرية الفردية والاقتصادية، وتكون مهمتها مقصورة في الدفاع عن سلامة الوطن داخليًا وخارجيًا، وجدت الدولة نفسها أمام مسؤوليات واسعة يحتم عليها القيام بأعمال وخدمات أساسية، فيتم إنشاء مشاريع عامة بغية تلبية تلك الحاجات الاجتماعية، والتي أخذت على عاتقها القيام بها إلى جانب الوسائل المادية ويعني بها الأموال بنوعيها العقارات والمنقولات التي من شأنها تمكين الدولة من أداء دورها على الوجه المطلوب الذي يحقق المنفعة العامة [٢].

سنقسم المطلب الأول إلى فرعين نتناول في الفرع الأول مفهوم المال العام، ثم نتناول في الفرع الثاني معيار تمييز المال العام وكما يلي:

الفرع الأول: مفهوم المال العام.

هنالك بعض المصطلحات التي يمكن أن تطلق على المال العام أو الأموال العامة مثل الملكية العامة، الأموال الأميرية أو الدومين العام .

وردت تعريفات كثيرة للمال العام منها ما كان لغويًا ومنها فقهيًا أو اصطلاحيًا :

أولًا - تعريف المال لغةً واصطلاحًا:

يطلق تعبير المال لغةً: " على ما يملكه الإنسان من كل شيء وجمع المال أموال.**"** [٣]

وقد ورد استعماله بمعانٍ متعددة، وحسب كتب اللغة فقد تحملت هذه الكلمة – المال – المعاني التالية:

المال مشتق من: "موال"، وهو مذكر ومؤنث يقال هو المال، و: هي المال.

في الأصل أطلق المال على ما يملك من الذهب والفضة، ثم أطلق على كل ما يقتني ويمتلك من الأعيان، ويطلق المال عند أهل البادية على الأنعام والمواشي كالإبل والغنم.

المعنى الاصطلاحي للمال:"الشيء المتقوم الذي يكون موضوعًا للحق ومحلا للتعامل، والذي

---

(١)- الجبوري، ماهر صالح علاوي، مرجع سابق، ص(٢٨٠).

(٢)- الخزاعلة،محمد زيد دوجان(٢٠١٢)، **الحماية الجزائية للمال العام في التشريعات الجزائية الأردنية**،رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة آل البيت، المفرق، الأردن،ص (٤).

(٣)-أبادي،محي الدين،الفيروز(١٩٩٣)،**القاموس المحيط**، باب اللام، فصل الميم،القاهرة:المكتبة التجارية،مصر،ص (٤٨).

يرد عليه حق الملكية" .[١]

حيث عرفته مجلة الأحكام العدلية في المادة (١٢٦) منها: "المال هو الذي يميل إليه طبع الإنسان، ويمكن ادخاره إلى وقت الحاجة منقولا كان أم غير ذلك .[٢]

ثانيًا- تعريف المال العام في تشريع المملكة الأردنية الهاشمية:

إن الوضع القانوني للمال العام في الأردن لم يبتعد كثيرًا عن النظرية التقليدية للمال العام التي تقوم على أساس التفرقة بين المال الخاص المملوك للدولة وبين المال العام، فقد استخدم المشرع الأردني اصطلاح الأموال العامة المملوكة للدولة أو الأشخاص العامة في الدستور، والقانون المدني الأردني، وقوانين المؤسسات العامة وكما يلي:

١- **في الدستور الأردني:**لم يتضمن نصًا صريحًا حول التفرقة بين الأموال العامة والأموال الخاصة، لكنه نص في المادة (١١) على أنه:"لا يستملك ملك أحد إلا للمنفعة العامة، وفي مقابل تعويض عادل حسبما يعين في القانون. [٣]

يتضح من نص المادة (١١) من الدستور الأردني حرمة الملكية، وقرر المشرع بأنه لا تنزع ملكية أحد إلا للمنفعة العامة وبمقابل تعويض عادل، أي لا تنزع ملكية الفرد إلا بعمل قانوني وإتباع إجراءات نزع الملكية من تطبيق نصوص القانون المدني.

٢- **في القانون المدني الأردني:**

نصت المادة (١/٦٠) منه على ما يلي:

"١- تعتبر أموالا عامة جميع العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الحكمية العامة، والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى القانون أو النظام.

٢- لا يجوز في جميع الأحوال التصرف في هذه الأموال والحجز عليها أو تملكها بمرور الزمن"يتضح من نص المادة (٦٠)من القانون المدني الأردني، أن المشرع الأردني قد تبنى معيارًا موضوعيًا، وهو معيار التخصيص للمنفعة العامة، ولم يورد أمثلة للأموال العامة في القانون المدني الأردني تاركًا الأمر للقضاء الإداري لكي يحدد ما يعتبر من الأموال العامة في كل حالة من حالات النزاع التي تعرض أمامه.

---

(١)-ابن منظور،أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم،**معجم لسان العرب**، الجزء الرابع عشر، حرف الميم،ص(١٥٢).
(٢)- **مجلة الأحكام العدلية (١٩٩٩)**، الطبعة الأولى، عمان:دار الثقافة، الأردن، ص(١٦).
(٣)- **المادة (١١)** ، من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢.

ويكتسب المال العام الصفة العمومية، إما بشكل طبيعي أو بحكم القانون، فالمال العام الطبيعي هو ذلك المال الذي يكون مخصصًا بطبيعته للمنفعة العامة ولاستعمال الجمهور، مثل شواطئ البحار ومجاري الأنهار، فالطبيعة هي التي هيأت ذلك النوع من الأموال؛ لكي يكون محققًا النفع العام دون حاجة إلى صدور قرار باعتبارها أموالا عامة، أما المال الحكمي، فهو ذلك النوع من الأموال التي لا تعتبر مالا عامًا، إلا إذا هيأه الإنسان وخصصه لتحقيق المنفعة العامة، وذلك بصدور قرار صريح من السلطة المختصة مثل الجسور والسكك الحديدية والطرقات والحدائق العامة. (١)

وهناك حالتان يجب أن نفرق بينهما في المال العام الحكمي، لاكتساب الصفة العمومية للمال العام، وكما يلي:-

الحالة الأولى:

أن يكون المال العام مملوكًا لشخص معنوي عام، فإنه يكفي لاكتسابه الصفة العمومية أن يصدر بذلك تشريع أو قرار، وأن يخصص للمنفعة العامة بالفعل.

الحالة الثانية:

أن يكون المال أصلًا للأفراد وليس للدولة، ولكي يكتسب الصفة العمومية يجب أن ينتقل أولا من ذمة مالكه إلى ذمة الشخص الإداري، مثلًا كالشراء بأحد الطرق القانونية الناقلة للملكية ثم يخصص للمنفعة العامة فعليًا أو قانونيًا.

فقد بين القانون المدني الأردني كيفية التخصيص، وذلك نص المادة (٦٠) والتي جاء فيها" تعتبر أموالًا عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص المعنوية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون".(٢)

ولكي يكتسب المال العام الصفة العمومية يجب أن يتوفر شرطان أساسيان، وكما يلي:

أ- أن يكون مملوكًا لأحد أشخاص القانون العام الداخلي، كالدولة والمجالس المحلية والمؤسسات، ولا يمكن أن يصبح المال المملوك لأفراد عاديين مالًا عامًا إلا إذا انتقل إلى شخص من أشخاص القانون العام بإحدى الطرق المشروعة كنقل الملكية بالتراضي أو القهر باتباع إجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة.

---

(١)- المادة (٦٠) من **القانون المدني الأردني** رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٦ .

(٢)-الخلايله،محمد علي(٢٠١٥)،**الوسيط في القانون الإداري**،(ط١)، عمان:دار الثقافة للنشر، الأردن،ص(٣١٥).

ب- أن يكون هذا المال المملوك لأحد أشخاص القانون العام مخصصًا للمنفعة بالفعل، أي استعمال الجمهور له أو بمقتضى القانون أو النظام.

والنص على أن العقار الأميري لا يصح للمتصرف فيه وقفه ولا الوصايه به ما لم تكن الحكومة ملكته إياه تمليكًا صحيحًا بعد توفير المسوغات الشرعية،[1]ونص على اعتبار الأراضي الموات والتي لا مالك لها ملكًا للدولة. [2]

إلا أن المشرع الأردني نص صراحة وفي حالات معينة على أمثلة للأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة وهي:

الجزر الكبيرة والصغيرة التي تتكون بصورة طبيعية في مجرى الأنهر أو مجاري المياه، والجزر التي تتكون داخل البحيرات أو على شواطئ البحر أو البحيرات.[3]

ونص على اعتبار الأراضي التي ينكشف عنها البحر أو البحيرات أو الغدران أو المستنقعات التي لا مالك لها ملكًا عامًا للدولة.[4]

إن المواد (٥٣ و٥٤) من القانون المدني الأردني وضعت أساس التفرقة بين الأشياء والأموال، إذ إن الشيء غير المال، فالشيء قد يكون مالا وقد لا يكون مالا، فإذا أمكن حيازته والانتفاع به انتفاعًا عاديًا فهو مال.

والمادة (٥٣) مدني تنص على "المال هو كل عين أو حق له قيمة مادية في التعامل "[5] مادة (٥٤) مدني تنص على "كل شيء يمكن حيازته ماديًا أو معنويًا والانتفاع به انتفاعًا مشرعًا ويخرج عن التعامل بطبيعته أو بحكم القانون يصح أن يكون محلا للحقوق المالية" [6]

فهنا المشرع المدني الأردني كان منسجمًا مع نفسه عندما تبنى معيار التخصيص للمنفعة العامة عند تعريفه للمال العام.

٣- قوانين المؤسسات العامة: نص المشرع الأردني في قوانين المؤسسات العامة على اختلاف أنواعها أن أموالها تعتبر أموالا عامة، وتخضع بالتالي للقواعد والأحكام المتعلقة

---

(١)- المادة (١٠٧٨ فقرة ٢) من القانون المدني الأردني رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٦

(٢)- المادة (١٠٨٠ فقرة ١) من القانون المدني الأردني رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٦.

(٣)- المادة (١١٣٣) من القانون المدني الأردني رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٦.

(٤)- المادة (١١٣٤) من القانون المدني الأردني رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٦.

(٥)-المادة (٥٣) من القانون المدني الأردني رقم (٤٣) لسنة (١٩٧٦).

(٦)-المادة (٥٤) من القانون المدني الأردني رقم (٤٣) لسنة (١٩٧٦).

بالأموال العامة ما لم ينص على خلاف ذلك في القانون الصادر بإنشائها. ومن الأحكام القضائية على ذلك، ما قضت محكمة العدل العليا الأردنية من إنه يشرط لاعتبار المؤسسة العامة أن تكون لها شخصية اعتبارية مستقلة ماليًا وإداريًا، وأن تكون أموالها عامة، في حين اعتبرت أموال المؤسسات الخاصة ذات النفع العام أموالا خاصة، وتخضع لأحكام القانون الخاص مثل اتحاد المزارعين أو(مؤسسة تسويق المنتجات الزراعية)؛ لأن أموالها هي أموال المساهمين وحساباتها وإدارتها تخضع لقواعد القانون الخاص.(١)

نورد بعض الأمثلة للأموال العامة العقارية المنقولة الواردة في بعض التشريعات المقارنة.

ومن أمثلة الأموال العامة العقارية:الطرق،الجسور، المطارات،السكك الحديد، المتنزهات العامة، والعقارات الحكومية،والمباني المقامة عليها، وأبنية المتاحف، الشواطئ، الأنهار، ودور الكتب أو المكتبات العامة والآثار ومعسكرات الجند، والاتصالات السلكية واللاسلكية.

ومن أمثلة الأموال العامة المنقولة: النقود المصرفية الحكومية، والأثاث المكتبي، والكتب والوثائق بالمكتبات العامة،والأسلحة والذخائر الخاصة بالقوات المسلحة والشرطة.(٢)

ثالثًا - تعريف المال في تشريع جمهورية العراق .

استخدام المشرع العراقي اصطلاح الأموال العامة المملوكة للدولة أو للأشخاص العامة، وكما يلي:

١- الدستور العراقي .

تتناول المشرع في الدستور العراقي حماية الأموال العامة في الفقرة الأولى وأملاك الدولة في الفقرة الثانية من المادة (٢٧) من الدستور العراقي، ونصت على ما يلي:

(**أولًا-** للأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن.

ثانيًا- تنظم بقانون الأحكام الخاصة بحفظ أملاك الدولة وإدارتها وشروط التصرف فيها، والحدود التي لا يجوز فيها النزول عن شيء من هذه الأموال). (٣)

يتضح لنا من نص المادة (٢٧) من الدستور العراقي، أن النص ميز بين الأموال العامة وأملاك الدولة، وكأن المشرع العراقي عاد إلى النظرية التقليدية للتمييز بين الأموال، وكذلك

---

(١)- عدل عليا الأردنية ،(١٢/١٥)، مجلة نقابة المحامين الأردنية لسنة ١٩٨٥،ص (٥٦) .
(٢)- كنعان،نواف (٢٠١١)،**القانون الإداري**، الكتاب الثاني،ط١،عمان: دار الثقافة للنشر، الأردن،ص(٣٨٧).
(٣)- المادة (٢٧) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

حصر النص واجب حماية بالمواطنين، على المشرع أن ينتبه، فواجب حماية الأموال العامة يقع على عاتق الدولة أولا، فهي التي تمنح التصرف به أو التجاوز عليه، أو تملكه بالتقادم، وثانيًا على كل مواطن واجب حماية المال العام.

٢- القانون المدني العراقي:

وقد تبنى المشرع العراقي في القانون المدني معيار التخصيص المال للملوك للدولة، أو للأشخاص المعنوية للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون، وقد نصت المادة (٧١) من القانون المدني العراقي على ما يلي: " تعد أموالا عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص المعنوية العامة، والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى القانون".

أما الفقرة الثانية من هذه المادة فقد تضمنت قواعد الحماية المقررة للأموال العامة، فنصت على ما يأتي:"وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم" [١]

تبين من نص المادة(٧١) من القانون المدني العراقي بأن المشرع قد وضح لنا بأن الأموال العامة تشمل العقارات والمنقولات المملوكة للدولة أو لأحد الأشخاص، ويجب أن تكون مخصصة للمنفعة العامة، وهذه الأموال وضعت حماية قانونية، بأنه لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم.

أما المادة (٧٢) من القانون المدني العراقي، فقد بينت كيف تفقد الأموال صفتها، فقد نصت على ما يأتي:

"تفقد الأموال العامة صفتها بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة، وينتهي التخصيص بمقتضى القانون أو بالفعل أو بانتهاء الغرض الذي أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة"[٢] أما الفقه في العراق فقد كان إلى وقت قريب يأخذ بما استقر عليه الفقه والقضاء في فرنسا

من تقسيم أموال الدولة إلى أموال عامة وأموال خاصة، إلا أن المفهوم التقليدي للمال العام قد شهد تطورات كثيرة سواء في فرنسا أو في الدول العربية، فقد تحول إلى مفهوم الثروة المشتركة، كما نلاحظ أن القانون الأوروبي قد أثر في النظام القانون للأموال العامة، حيث ترى في قضاء محكمة العدل الأوروبية ومحكمة حقوق الإنسان الأوروبية يميل إلى إضعاف النظام القانوني الإداري لهذه الأموال ويقربها من قواعد القانون المدني، مع الإقرار بخصوصية هذه

---

(١)- المادة(٧١) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة (١٩٥١).
(٢)-المادة(٧٢) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة (١٩٥١).

الأموال، وقد تزعم هذا الاتجاه الدكتور محمد فؤاد مهنا، وخلاصة(أي أن التفرقة التقليدية بين الأموال العامة والأموال الخاصة للدولة لم يعد لها مكان في ظل التحولات الاشتراكية).[١]

أما قانون العقوبات العراقي، فقد نصت المادة (٤٤٤) على ما يأتي:"إذا كان المال المسروق مملوكا للدولة أو أحد المؤسسات العامة أو أحد الشركات التي تساهم الدولة في مالها بنصيب..."في هذا فإن المشرع العراقي عالج موضوع السرقة ولم يفرق بين أموال الدولة. [٢] أما قانون الإدعاء العام من بين أهدافه(...الحفاظ على أموال الدولة والقطاع العام). [٣]

وتأسيسًا على ما سبق يتضح لنا أن المشرع العراقي لم يعد يقر بوجود نوعين مختلفين من الأموال المملوكة للدولة، وإنما يجعل جميع الأموال المملوكة للدولة لها نظام واحد، وتشملها الحماية المقررة للأموال الدولة، فلم تعد العبرة في الكيفية التي ينتفع بها الجمهور بالأموال المملوكة للدولة والقطاع العام، بل العبرة في كون هذه الأموال جميعها هي أموال الشعب وهي وسيلة من وسائل البناء والتنمية والأعمار[٤]

الفرع الثاني- معيار تمييز المال العام عن المال الخاص.

إن التشريع الفرنسي لم يتضمن معيارًا علميًا واضحًا ودقيقًا لتمييز الأموال العامة عن الأموال الخاصة المملوكة للإدارة، فقد كان الفقه والقضاء الفرنسيين على خلاف مستمر في هذا المجال، ويمكن القول في هذا الصدد أن كتاب الفقيه الفرنسي (برودون) المنشور سنة (١٨٣٣)، ويعد من أكثر المؤلفات أهمية في إرساء أسس التفرقة وتمييز الأموال العامة عن الأموال الخاصة المملوكة للدولة.[٥]

وعلى الرغم من الخلاف بين النظريات القانونية التي قيلت بهذا الشأن، إلا أننا نؤيد الرأي الذي يرد هذه النظريات إلى ثلاثة معايير، والتي تتمثل بمعيار الطبيعية الذاتية للمال العام، ومعيار التخصيص للمرافق العامة،ومعيار التخصيص للمنفعة العامة، وهي كما يلي:

أولًا- معيار الطبيعة الذاتية للمال العام.

أولًا- اعتمد أصحاب هذا الاتجاه كل من الفقيه الفرنسي(ديكروك) والفقيه (برتلمي) لتمييز المال

---

(١)-مهنا، محمد فؤاد (١٩٩٧)،**مبادئ وأحكام القانون الإداري**، القاهرة: دار الفكر العربي للنشر،مصر،ص (٤٤٦).
(٢)-المادة (٤٤٤) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٩٦.
(٣)- قانون الإدعاء العام، رقم (١٥٩) لسنة ١٩٧٩.
(٤)-الجبوري، ماهر صالح علاوي، مرجع سابق، ص(٢٨١).
(٥)- شيحا،إبراهيم عبد العزيز، مرجع سابق، ص(٣٥).

العام عن غيره من الأموال الخاصة للإدارة، على طبيعة المال ذاته الذي كان غير قابل للملكية الخاصة، فهو مال عام؛ لأنه مخصص لاستعمال الجمهور مباشرة.[1] وسواء كان الاستعمال مجانًا أم مقابل رسم معين يدفعه المنتفع، وسواء كان الاستعمال مباحًا بلا أذن سابق أم معلقًا على صدور ترخيص أو موافقة، ومن ثم تعتبر الطرق العامة، والأنهار وشواطئ البحار وأرصفة الموانئ، أموالا عامة بالنظر إلى تخصيصها لاستعمال الجمهور.[2]

اتفق الفقيه (ديكروك) والفقيه (برتلمي) على رد الصفة العامة للمال العام إلى طبيعة المال ذاته، إلا أنهما لم يتفقا على تأصيل موحد لهذا المعيار، فقد اعتمد الفقيه (ديكروك) في نظريته على المواد (٥٣٨) وما بعدها من القانون المدني الفرنسي للتمييز بين الأموال العامة والأموال الخاصة، وأما الفقيه (برتلمي) يستند إلى العقل والمنطق .[3]

يتضح لنا هناك ثلاثة عناصر اعتمد الفقيه (ديكروك) في نظريته لهذا المعيار، وهي كما يلي:

١- أن يكون المال بطبيعته غير قابل للملكية الخاصة،وذلك كالشواطئ، والأنهار والميادين العامة .

٢- أن يكون مخصصًا لاستعمال الجمهور مباشرة، الأمر الذي جعله غير صالح بطبيعته للتملك الخاص، وترتيبًا على ذلك لا يدخل في عداد الأموال العامة المباني الحكومية والمعسكرات؛ لأنها مخصصة لخدمة مرافق عامة وليست مخصصة لخدمة الجمهور مباشرة،إلا إذا أوجد نص قانوني يقضي بخلاف ذلك.

٣- أن يكون هذا المال عقارًا لا منقولًا، وذلك أن المنقولات تقبل بطبيعتها أن تكون محلا للملكية الخاصة، إلا أن (ديكروك) يتجاوز هذا الشرط، إذ يلحق بالأموال العامة، وتوابع المال العام وملحقاته باعتبارها مالا عامًا بالتخصيص، مثل الكتب في المكتبات، أو الآثار في المتاحف الوطنية. [4]

وعلى الرغم من المحاولات الفقهية الجادة التي بذلها كل من الفقيه (ديكروك) والفقيه (برتملي) لتدعيم نظريتهما والحجج التي ساقها كل منهما للتدليل على صحتها، حيث تعرضت لكثير من سهام النقد، ومن أهم الانتقادات التي وجهت لهذا المعيار كما يلي :

---

(١)-شيحا،إبراهيم عبد العزيز، مرجع سابق،، ص (٥٢).
(٢)-الخلايلة،محمد علي، مرجع سابق، ص(٣٣٦).
(٣)- شيحا،إبراهيم عبد العزيز، مرجع سابق، ص (٥٣).
(٤)- المرجع ذاته ، ص (٥٣)

١- إن الأخذ بهذا المعيار يؤدي إلى تضييق دائرة الأموال العامة، إذ يقصرها على الأموال المخصصة لانتفاع الجمهور مباشرة، في حين هناك أموال غير مخصصة لانتفاع الجمهور تعد مع ذلك أموالا عامة، مثل القلاع والحصون العسكرية التي لا يسمح للجمهور ارتيادها لما تحويه من أسرار عسكرية .(١)

٢- إن فكرة وجود أموال بطبيعتها غير قابلة للتملك ،لا تستقيم مع المنطق وليست صحيحة من أساسها وذلك أن المال حسب تعريفه" هو شيء قابل بطبيعته للتملك من جانب الإنسان،"وأن الأشياء الوحيدة التي تستعصي على التملك الخاص هي الأشياء المباحة مثل الهواء، وماء البحر، ولقد استطاع التقدم العلمي والفني إلى حد بعيد تضييق دائرة الأشياء التي تتعارض مع إمكانية إحرازها، والدليل على ذلك هناك طرق وشوارع مملوكة لبعض الأفراد وشركات تملك سكك حديد.(٢)

٣- عدم قابلة المال للتملك الخاص،لا يمكن اعتبارها عنصرًا يعتمد عليه في تحديد طبيعة المال العام،إنما هو نتيجة نظام قانوني خاص، هو نظام لحماية الأموال العامة " (٣)

ثانيًا- معيار التخصيص للمرافق العامة:

صاحب هذا المعيار هو الفقيه ديجي والفقيه جيز، فنظرية ديجي:تكمن في تخصيصه للمال العام بطريقة مباشرة لتسيير وإدارة المرفق العام، ومن ثم لا يعد مالًا عامًا في نظره سوى تلك الأموال التي تكون مخصصة لتسيير وإدارة المرفق العام من مرافق الدولة.

وأما نظرية جيز: فقد اعتبر المال العام أن يكون مخصصًا لخدمة مرفق عام رئيس، وأن يؤدي المال دورًا رئيسًا، ومع ذلك فإنهم يعتبرون الأوراق وأدوات المكاتب، والأقلام بالرغم من ضآلة قيمتها أموالًا عامة وتخضع للنظام القانوني المقرر للأموال العامة؛ كونها مخصصة لخدمة مرفق عام، بينما لا يعتبرون الطرق العامة، وشواطئ البحار، والشوارع، أموالًا عامة لعدم تخصيصها مباشرة لخدمة مرفق عام من مرافق الدولة .(٤)

ثم وضع أنصار هذا المعيار شرطين رئيسين لثبوت الصفة العمومية للمال العام، وهما كما يلي:

١- أن يكون المال مخصصًا لمرفق عام جوهري أو أساسي.

---

(١)- الخلايلة،محمد علي، مرجع سابق، ص(٣٣٦).
(٢)-المرجع ذاته، ص(٣٣٦).
(٣)- الحلو ، ماجد راغب ،مرجع سابق ،ص (١٦٧).
(٤)-الخلايلة،محمد علي، مرجع سابق، ص(٣٣٧).

٢- أن يقوم المال بالوظيفة الرئيسة في إدارة ذلك المرفق. [١]

تقدير معيار التخصيص للمرافق العامة

على الرغم من المحاولات الفقهية الجادة التي بذلها كل من الفقيه (ديجي) والفقيه (جيز) للتدليل على صحة نظريتهما، لكنها تعرضت إلى كثير من سهام النقد، ومن أهم الانتقادات التي وجهت لهذا المعيار وكما يلي:

١- يعتبر هذا المعيار غير دقيق؛ لأنه يخضع أشياء ضئيلة القيمة مثل أدوات المكاتب والأوراق، والأقلام، وغيرها للنظام القانوني للأموال العامة من حماية مدينة وجنائية هي لا تستوجب مثل هذه الحماية، وبالمقابل يستبعد لكثير من الأموال العامة رغم أهميتها مثل الطرق العامة، والشوارع وشواطئ البحار.[٢]

٢-يستبعدون من دائرة الأموال العامة،المدارس والمستشفيات والمحاكم والمعسكرات؛ لأن هذه العقارات وإن كانت مخصصة لخدمة مرفق عام،إلا أنها لا تلعب دورًا أساسيًا في إدارة وتسيير المرافق العامة، فالذي يقوم بهذا الدور الأساسي هم القضاة في المحاكم، والجنود في المعسكرات، والأساتذة في المدارس، علمًا بأن هذه المباني لها دور هام في تسيير وإدارة المرفق العام في البلاد، فلا يمكن أن يتصور قيام القاضي بفصل المنازعات في الطرقات، أو قيام المدرس بالتدريس بدون مدارس، أو الجندي يؤدي وظيفته في الدفاع عن بلاده بدون سلاح .[٣]

ثالثًا- معيار التخصيص للمنفعة العامة.

حاول أنصار هذا الرأي تفادي الانتقادات الشديدة التي وجهت إلى معيار الطبيعة الذاتية للمال العام الذي يقصر الصفة العمومية على ذلك المال المخصص للاستعمال الجمهور مباشرة، والمعيار الثاني الذي هو معيار التخصيص للمرفق العام الذي يقتصر الصفة العمومية على ذلك المال المخصص للإدارة وتيسير المرفق العام .

فقد اتجه الرأي الراجح في الفقه والقضاء إلى دمج المعياريين معًا، واستخلاص معيار جديد يتفادى أوجه النقد الموجه إلى كل منهما، وهو معيار التخصيص للمنفعة العامة، ومن خلاله يتم التفرقة بين الأموال العامة والأموال الخاصة للإدارة على أساس أن الأموال العامة

(١)-شيحا،إبراهيم عبد العزيز، مرجع سابق، ص (٦٨).
(٢) - المرجع ذاته، ص (٦٨).
(٣)-الخلايلة،محمد علي، مرجع سابق، ص(٣٣٧).

تكون مخصصة للمنفعة العامة بالمفهوم الواسع لتشمل بذلك الأموال المعدة لاستعمال الجمهور بشكل مباشر، كالطرق العامة،والشوارع والحدائق العامة، والأموال المخصصة لخدمة وتسير المرافق العامة، والتي يستفيد منها الجمهور بطريق غير مباشر، بغض النظر إذا كانت أموالا عقارية كالطرق والمباني، أم منقولة كالأدوات المكتبية أو أسلحة الجيش .[١]

موقف المشرع الأردني:

وقد تبنى المشرع الأردني معيار التخصيص للمنفعة العامة كمعيار لتمييز الأموال العامة عن الأموال الخاصة،وهو بذلك يتماشى مع ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريين، وقد نصت المادة (١/٦٠) من القانون المدني الأردني على أنه " تعتبر أموالا عامة جميع العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الحكمية والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى القانون أو النظام." [٢]

يتضح لنا من نص المادة (١/٦٠) بأن المشرع الأردني اشترط حتى يعتبر المال مالًا عامًا أن يكون مملوكًا للدولة أو لأحد الأشخاص الحكمية ومخصصًا للمنفعة العامة. فإن تخصيص المال للمنفعة العامة يمكن أن يكون تخصيصًا فعليًا (عندما يكون المال مخصصًا بطبيعته للمنفعة العامة ودون تدخل من المشرع أو الإدارة)،ويمكن أن يكون بحكم القانون، أو من خلال نظام يصدر عن مجلس الوزراء بموافقة الملك . [٣]

موقف المشرع العراقي: -

وقد تبنى المشرع العراقي معيار التخصيص للمنفعة العامة ، كمعيار للتميز الأموال العامة عن الأموال الخاصة ، بالفعل أو بمقتضى قانوني وقد نصت المادة (٧١) من القانون المدني العراقي على ما يلي " تعد أموال عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص المعنوية العامة ، والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى القانون". [٤]

يتضح لنا من نص المادة (٧١) من القانون المدني العراقي بأن المشرع العراقي اشترط حتى يعتبر المال مالًا عامًا أن يكون مملوكًا للدولة أو لأحد الأشخاص المعنوية ومخصصًا للمنفعة العامة. فإن تخصيص المال للمنفعة العامة يكون تخصيصًا بالفعل عندما يكون المال مخصصًا

(١)- الخلايلة،محمد علي، مرجع سابق، ص (٣٣٨)
(٢)- المادة (١/٦٠) من القانون الأردني رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٦.
(٣)- الخلايلة، محمد علي، مرجع سابق، ص ٣٣٩ .
(٤)- المادة (٧١) من القانون المدني العراقي لسنة ١٩٥١ .

بطبيعته للمنفعة العامة ودون تدخل المشرع أو الإدارة، ويمكن أن يكون لحكم القانون . (١)

المطلب الثاني - الأموال العامة المملوكة ملكية خاصة.

ويقصد بها الأموال التي تملكها الدولة أو الأشخاص المعنوية العامة ملكية خاصة، وتخضع لأحكام القانون الخاص في استغلالها وفي التصرف فيها، والغرض من هذه الأموال هو الانتفاع بها، وبما تنتجه من غلات وثمار، فيكون للدولة والأشخاص المعنوية العامة حق الانتفاع بشكل مباشر أو غير مباشر، وعليه فإن الأموال التي يجوز خصخصتها هي أموال الدولة الخاصة دون أموالها العامة،وتتمثل أموال الدولة الخاصة هنا بوحدات اقتصادية (مشروعات عامة)، وتشمل فكرة المشروعات العامة المؤسسات العامة الصناعية والتجارية، وبعض هذه المشروعات تنتج عن التأميم، وبعضها الآخر أنشأته الدولة مباشرة.وتخضع المشروعات العامة كمبدأ عام لأحكام القانون الخاص، وتعد أموالها كقاعدة عامة من أموال الدولة الخاصة.(٢) وقد عرفت محكمة النقض الفرنسية المشروع العام بأنه(المشروع الذي تمتلك فيه الأشخاص المعنوية أكثر من نصف رأس المال)، وكما أكد مجلس الدولة الفرنسي على أن الشركة التابعة للقطاع العام هي الشركة التي تمتلك فيها الدولة أكثر من نصف رأس المال، سواء كانت هذه الملكية تعود لشخص معنوي عام واحد أم لعدة أشخاص، وتقسم الشركات العامة إلى قسمين الأول يسمى الشركات الوطنية، وهي شركة مساهمة تكون الدولة المساهم الوحيد فيها وهي تمثل الشكل المهمين على المشروعات العامة في فرنسا، أما النوع الثاني، فهو الشركات المختلطة، وهي شركات مساهمة تكون أسهمها مملوكة لمساهمين من القطاع العام والقطاع الخاص معًا.إن المشروعات العامة التي يصح خصخصتها، تتمثل بشكل رئيس بالشركات العامة ويقصد بالشركة العامة (الوحدة الاقتصادية المملوكة ذاتيًا والمملوكة للدولة بالكامل التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وتعمل وفق أسس اقتصادية).(٣)

وتأسيسًا على ما سبق إن المشروعات العامة التي يجوز خصخصتها تتمثل بشكل رئيس بالشركة العامة وكذلك الشركات المختلطة التي لا تقل مساهمة قطاع الدولة فيها عن ٢٥%، أما إذا انخفضت مساهمة قطاع الدولة عن النسبة المذكورة، فإن الشركة المختلطة عندئذ تعد شركة خاصة،وبالتالي تخرج عن الأموال التي يجوز خصخصتها؛لأنها تعد أساسًا مملوكة للقطاع الخاص.

(١)- الجبوري، ماهر صالح علاوي ، مرجع سابق ، ص (٢٨٥) .
(٢)- السعدي،عقيل مجيد كاظم عبد (٢٠٠٧) ،**الأساس القانوني للخصخصة في ضوء التشريع العراقي**، مجلة جامعة كربلاء العلمية، مجلد (٥)، العدد (٤)، ص (٦٠).
(٣)-السعدي،عقيل مجيد كاظم عبد (٢٠٠٧)،مرجع السابق، ص (٦٠) .

سنقسم المطلب الثاني إلى فرعين، نتناول في الفرع الأول مفهوم أموال الدولة الخاصة، ثم نتناول في الفرع الثاني الحماية القانونية للأموال الخاصة.

الفرع الأول:مفهوم أموال الدولة الخاصة .

إن الأموال المملوكة للدولة هي أموال مملوكة ملكية خاصة، وإن تخصيص هذه الأموال لأغراض المنفعة العامة هو الذي يخرجها من دائرة المعاملات، ويضع عليها القانون الحصانة التي وضعها على الأملاك العامة، والمتمثلة بعدم جواز بيعها والتصرف فيها إلا بقانون أو أمر أو تملكها بالتقادم، فإذا زال هذا التخصيص لسبب ما تعود هذه الأموال إلى حالتها الأولى كأموال خاصة،وقد وردت في كتب الفقه تعريفات كثيرة لأموال الدولة الخاصة،وتتمثل كالآتي:-

أولًا- تعريف أموال الدولة الخاصة:

عرفها البعض بأنها(كل شيء عقارًا كان أو منقولا غير مخصص لمنفعة عامة، أو أنها لمنفعة خاصة للدولة يكون لها عليه حق الانتفاع والاستغلال والتصرف الناقل للملك، وتخضع للدولة في شأنه لأحكام القانون الخاص)[١]، وعرفها البعض الآخر بأنها(الأموال المملوكة للدولة والتي يمكن التصرف بها التصرفات كافة)،[٢] وعرفها آخرون بأنها(أموال تملكها الدولة ملكية خاصة، ويجوز التصرف بها بالبيع أو الاستئجار،وتخضع لأحكام القانون الخاص عند التصرف بها، وتسري عليها القواعد المتعلقة بالتقادم في القانون الخاص).[٣] وعرفها آخرون بأنها (الأموال التي تخضع للقواعد القانونية التي تنظم الملكية الخاصة في القانون المدني)،[٤]وعرفها البعض بأنها(الأموال التي تخضع بصفة أساسية للقانون الخاص مع بعض الاستثناءات المقررة بنصوص قانونية صريحة، وملكية الدولة للأموال الخاصة لا تختلف عن ملكية الأفراد لأموالهم، وهي قواعد القانون المدني، ويختص بنظر المنازعات المتعلقة بها القضاء المدني ما لم يرد نص خاص بعكس ذلك).[٥]

وعرفها آخرون بأنها (الأموال التي تملكها الإدارة ملكية عادية مماثلة تمامًا للملكية الخاصة للأفراد؛ ولذلك فهي تخضع كقاعدة عامة للأحكام القانونية نفسها التي تخضع لها

(١)- أنور طلبه(٢٠٠٤)،**المطول في شرح القانون المدني**،ط١، الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث،مصر،ص (٢٦٢).
(٢)-خليل،سعد محمد(١٩٩٣)،**نزع الملكية للمنفعة العامة بين الشريعة والقانون**،ط١، الإسكندرية : دار السلام للطباعة والنشر،مصر،ص(١٤).
(٣)-القيسي،أعاد حمود(٢٠٠٠)،**المالية العامة والتشريع الضريبي**،عمان:دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص(٦٠).
(٤)- كنعان،نواف (٢٠٠٥)،**القانون الإداري** عمان :،دار الثقافة للنشر، الأردن ،ص(٣٨١).
(٥)-خصاونة،جهاد سعيد (٢٠٠٠)، **المالية العامة والتشريع الضريبي وتطبيقاتها العملية وفقًا للتشريع الأردني**، عمان : دار وائل للطباعة والنشر ، الأردن ،ص (٨١) .

الأموال الخاصة للأفراد، والتي يتضمنها القانون المدني، وتختص بنظر المنازعات المتعلقة بها جهة القضاء العادي)[١] .

وعرفها البعض الآخر وفق المنظور الاقتصادي والمالي ، بأنها (الأملاك التي تديرها وتستثمرها الدولة بصفتها مالكة لها بهدف الحصول على إيرادات الخزينة العامة، ويمكن للفرد أن يمتلك هذه الأموال بإحدى الطرق القانونية كالبيع ومرور الزمان، وتؤدي أملاك الدولة الخاصة خدمة للمواطنين بصورة غير مباشرة ذلك عن طريق الإيرادات التي تدخل خزينة الدولة، ثم تخرج على شكل نفقة عامة لإشباع حاجة عامة.[٢] وأورد الأستاذ السنهوري تعريف الأشياء الخاصة بأنها (الأشياء المملوكة ملكية خاصة للدولة أو للأشخاص المعنوية العامة الأخرى، وهي الأشياء غير المخصصة للمنفعة العامة، وحق الدولة في الأشياء الخاصة حق ملكية خاصة، لا حق ملكية إدارية، وتخضع هذه الأشياء بوجه عام لأحكام الملكية ، شأنها في ذلك شأن الأشياء المملوكة للأفراد..)[٣]

تبين لنا هنالك عناصر مشتركة من خلال التعريفات التي تم استعراضها، وهي ليست محل خلاف بين الفقهاء، وتتمثل بالآتي:-

فالأموال الخاصة للدولة هي كل شيء عقارًا كان أم منقولا مملوكًا للدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة، وهي غير مخصصة للمنفعة العامة، وأن للدولة التصرف فيها بأشكال التصرف القانوني كافة،أو ما تسمى مكنات الملكية الخاصة،وهي(التصرف،والاستعمال، والاستغلال)،إلا أننا نرى أن الدولة وإن كانت لها مكنات الملكية بالتصرف بأموالها الخاصة إلا أنها تكون مقيدة بالقوانين التي تنظم التصرف وإدارة أموال الدولة الخاصة، وكذلك لا تتفق مع ما ذهب إليه عدد غير قليل من الفقهاء، في مسألة إطلاق خضوع التصرفات الواردة على أموال الدولة الخاصة لقواعد القانون لخاص، فالدولة تتصرف بأموالها الخاصة كتصرف الملاك في أموالهم في الحدود التي يسمح بها القانون، فهناك الكثير من التصرفات تأتيها الدولة على أموالها الخاصة لا تخضع لأحكام القانون المدني وإنما تخضع لأحكام قوانين خاصة تنظم مثل هذه التصرفات، وقد تلجأ الدولة أحيانًا إلى حماية أموالها والحفاظ عليها دون اللجوء إلى القضاء

(١)-الحلو، ماجد راغب، مرجع سابق ،ص (١٦٥).
(٢)- خصاونة، جهاد سعيد (٢٠٠٠)، مرجع سابق ، ص (٨١) .
(٣)-السنهوري،عبد الرازق أحمد(٢٠٠٤)،**الوسيط في شرح القانون المدني**،ج٨،منشأة المعارف، الإسكندرية:مصر،ص (١٣٢).

العادي، بل تخضع تصرفات الدولة بأملاكها الخاصة (لرقابة جهات أو هيئات حكومية) تملك إصدار قرارات ذات طبيعة إدارية لإزالة التعدي على أملاك الدولة الخاصة. [١]

وتأسيسًا على ما سبق، يمكن القول أن تصرفات الدولة بأموالها الخاصة، وإن كانت تخضع في معظمها لقواعد القانون الخاص، إلا أن ذلك لا يعني التماثل بين سلطة الدولة وسلطة الأفراد، وبالتالي فإن ملكية الدولة لأموالها الخاصة تخضع كقاعدة عامة لقواعد القانون الخاص، وتخضع المنازعات التي تنشأ عنها لاختصاص القضاء العادي، فالنظام القانوني لأموال الدولة الخاصة يتمثل بمجموعة الأحكام والقواعد القانونية التي تحكم أموال الدولة الخاصة. [٢]

ثانيًا- إن شروط إطلاق وصف المال الخاص على المال المملوك للدولة، هي كما يلي:

١- أن يكون مالا سواء كان هذا المال عقارًا، ونقصد به الدومين العقاري كالآراضي والغابات والمناجم ومشاريع الاستثمار الصناعية والتجارية والزراعية والمالية والخدمية والذي تمارس الدولة فيه نشاطًا شبيهًا بنشاط الأفراد الاعتياديين بهدف تحقيق الربح المادي وتقديم الخدمات للأفراد ،[٣] أو كان منقولا، ونقصد بذلك الدومين المالي الذي يشمل الأسهم والسندات والأوراق المالية وغيرها من المنقولات كالأثاث والكتب والعجلات.

٢- أن يكون هذا المال مملوكًا للدولة أو لأحد أشخاصها المعنوية العامة. فالأموال المملوكة للأفراد لا ينطبق عليها وصف أموال الدولة الخاصة.

٣- أن تثبت ملكية هذا المال للدولة أو لأحد أشخاصها المعنوية بأحد أسباب كسب الملكية المنصوص عليها في القانون.

٤- أن لا يكون المال مخصص للمنفعة العامة؛ لأن تخصيص المال الخاص للمنفعة العامة يخرجه من دائرة المعاملات ويدخله في نطاق الأموال العامة .

٥- أن تمارس الدولة أو الشخص المعنوي العام مكنات الملكية،وهي(الاستعمال، الاستغلال، التصرف)على هذه الأموال.

٦- أن تمارس الدولة هذا الحق (أي حق الملكية) وفق القانون أي أن ملكية الدولة لأموالها

---

(١)-أبو العينين،محمد ماهر(٢٠٠٥)،**المفصل في شرح اختصاص مجلس الدولة**،دار أبو المجد للطباعة والنشر،مصر،ص(٢٠٦) .
(٢)-المرجع ذاته ، ص(٣٢٦).
(٣)- القيسي،أعاد حمود، مرجع سابق، ص(٦١).

الخاصة منظمة ومقيدة بنصوص قانونية صريحة،وذلك لضمان حمايتها وديمومتها.

٧- تلجأ الدولة لحماية أموالها الخاصة فضلا عن الحماية المقررة لها مكانها في القانون الخاص إلى وسائل القانون العام، ولها إزالة التعدي على أموالها الخاصة إداريًا، ولها الرجوع إلى القضاء العادي لإزالة هذا التعدي.

٨- هذه الأموال الخاصة قد تكون تحت تصرف الدولة أو الإدارة أو أحد أشخاصها المعنوية الخاصة كالأرض الخالية أو المتروكة.[١]

ثالثًا- أما تعريف الأموال الخاصة في التشريعات، فنلاحظ أن غالبية التشريعات اقتصرت على تعريف الأموال العامة فقط دون إيراد تعريف الأموال الخاصة. [٢]

وتأسيسًا على ما سبق، إن أموال الدولة الخاصة هي أشياء مملوكة للدولة أو لأحد أشخاصها المعنوية العامة ملكية خاصة، وهي أموال غير مخصصة للمنفعة العامة، أو كانت مخصصة لمنفعة عامة ثم زال عنها التخصيص وفقًا للقانون، وهذه الأموال تصبح من الأموال العامة بمجرد تخصيصها بالفعل لمنفعة عامة، طالما هي مملوكة للدولة أو للأشخاص المعنوية العامة، أما الأموال المملوكة للأفراد التي لا تكتسب صفة الأموال العامة بمجرد تخصيصها بالفعل لمنفعة عامة طالما ليس هناك ما يمنع من انتقال ملكية هذه الأموال إلى الدولة بإحدى طرق كسب الملكية المنصوص عليها في القانون تم تخصيص للمنفعة عامة. [٣]

أما إذا قامت الدولة بغصب عقار أو منقول مملوك للأفراد ملكية خاصة، ومن ثم تخصيصه للمنفعة العامة ، حيث يبقى المال المغصوب أو المنزوع جبرًا من الأفراد مملوكًا لهم رغم هذا الاستيلاء أو الغصب، ويحق لهم المطالبة بأموالهم واستعادتها من يد الدولة، ما لم يختر التعويض بإرادته أو صدور قانون أو مرسوم بنزع الملكية، وضمها لأموال الدولة الخاصة، ومن ثم تخصيصها للمنفعة العامة. [٤]

---

(١)-الأشخاص المعنوية الخاصة هي مجموعة من الأشخاص الطبيعية أو الأموال يجمعها غرض واحد ويكون لهذه المجموعة شخصية قانونية لازمة لتحقيق هذا الغرض ومنفصلة عن شخصية المنتفعين بها،وهي تقوم بأغراض يقوم بمثلها الأفراد أو الدولة باعتبارها شخصًا اعتياديًا وليس باعتبارها صاحبة السلطة العامة،وهي تنقسم إلى قسمين،جماعات الأشخاص وجماعات الأموال،وتشمل الشركات المدنية والتجارية والمؤسسات والأوقاف.

(٢)- نصت المادة (٧١) من القانون المدني العراقي(١- تعتبر أموالًا عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص المعنوية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى القانون، وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم.

(٣)- أنور طلبه، مرجع سابق، ص (٢٧٥).

(٤)-مرجع ذاته، ص(٢٧٥).

رابعًا- التمييز بين أموال الدولة الخاص وأموال الأفراد الخاصة

المقصود بأموال الأفراد الخاصة، هي الأموال المملوكة للأشخاص الطبيعية أو المعنوية الخاصة سواء أكانت عقارًا أم منقولًا أم غيرها من حقوق الملكية المعنوية، فالفرد باعتباره شخصًا طبيعيًا هو شخص قانوني يمتلك مقومات الشخصية القانونية القادرة على مباشرة التصرفات، أما الأشخاص المعنوية الخاصة، فهي أيضًا كائنات قانونية غير إنسانية تتمتع بالشخصية القانونية، كما هو الحال بالجمعيات والشركات الخاصة والتي يطلق عليها إصلاح (الأشخاص المعنوية أو الاعتبارية)، فإن لكل من الأشخاص الطبيعية أو المعنوية ذمة مالية تمثل الصلاحيات لثبوت الحقوق والواجبات، أي تمثل الجانب المالي للشخصية.[1] كما أن لهؤلاء الأشخاص الأهلية القانونية للتصرف بالأموال التي يملكونها ملكية خاصة. [2]

ويكمن جوهر التميزيين بين أموال الدولة الخاصة وأموال الأشخاص الطبيعة أو المعنوية الخاصة بما يأتي:

١- إن أموال الدولة الخاصة شأنها شأن أموال الأفراد الخاصة قابلة للتصرف بها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم، إلا أن المشرع قد يلجأ لضمان حمايتها وديمومتها إلى النص على عدم جواز تملك أموال الدولة الخاصة أو كسب حق عيني عليها بالتقادم.[3] وتقرر القوانين التي تحمي أموال الدولة الخاصة بطلان كل تصرف لأي حق عيني أصلي أو تبعي أو تمكين على أموالها بأي صورة من الصور، وعلى محكمة الموضوع أن تقضي بالبطلان من تلقاء نفسها. [4]

٢- إن حق الملكية الخاصة يخول المالك مباشرة مكنات(التصرف،الاستعمال،الاستغلال) لحسابه ولتحقيق مصلحته الخاصة،إلا أن السلطات مقيدة بحدود القانون،فمثلا على المالك أن يمتنع عن استعمال حقه إذا كان من شأن هذا الاستعمال أن ينسب ضررًا للغير، [5] بما أن أموال الدولة الخاصة تدار بواسطة موظفين، فإنهم يباشرون السلطات المخولة لهم باعتبار الدولة شخصًا عاديًا؛ لذا يمكن القول أن طبيعة ملكية الدولة لأموالها خاصة كانت أو عامة تؤدي (وظيفة اجتماعية)،وإن سعت الدولة لتحقيق الأرباح من بعض مشاريعها

---

(١)-أبو السعود،رمضان(١٩٩٩)،**شرح مقدمة القانون المدني**، النظرية العامة للحق،الإسكندرية:دار المطبوعات الجامعية، مصر ،ص (٢٥٢).
(٢)- المادة (٤٨)من القانون المدني العراقي. رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١.
(٣)- أنور طلبه، مرجع سابق، ص (٣٠٥).
(٤)- المرجع ذاته، ص (٣٠٤) .
(٥)- المادة (١٠٥١) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١.

الخاصة،وخصوصًا الأملاك المعدة للاستغلال الاقتصادي كلدومين العقاري والتجاري والدومين المالي (النقود، والأسهم، السندات) .[١]

٣- إن الدولة تتمتع بالحماية القانونية المقررة في القانون الخاص، أما وسائل الحماية للأفراد في حماية ملكيتهم الخاصة هي وسائل القانون الخاص،وتقصد بها(الدعوى المدنية) لحماية الملكية.

الفرع الثاني- الحماية القانونية لأموال الدولة الخاصة.

إن الغاية من تقرير قواعد قانونية خاصة لحماية أموال الدولة الخاصة هي توفير الضمانات القانونية اللازمة لاستمرار هذه الأموال بالشكل الذي يكفل تأديتها للوظائف المخصصة أو المرصدة لها، والتي تنصب في جميع الأحوال على تحقيق المصلحة العامة، وذلك من خلال النصوص الدستورية التي تكفل الحماية القانونية للأموال الدولة عامة كانت أم خاصة، فإن معظم النصوص الدستورية إشارتها إلى حرمة الأموال العامة، دون ورود مصطلح الأموال الخاصة. [٢]

وتفسير ذلك يرجع إلى أن المشرع الدستوري بإيراده عبارة (الأموال العامة) إنما أراد بذلك عموم أموال الدولة (الأموال العامة منها والخاصة) تمييزًا لها عن أموال الأفراد الخاصة، وهو بالتأكيد لا يعني أن أموال الدولة الخاصة غير معنية بهذه الحماية أو هذه الضمانة الدستورية.[٣]

وسيتناول الباحث في هذا الفرع الحماية المدنية لأموال الدولة الخاصة وكما يلي:-

أولًا- الحماية المدنية لأموال الدولة الخاصة:

إن حق الدولة على أموالها الخاصة هو حق ملكية، ولها حق استعمال أموالها واستغلالها والتصرف فيها في الحدود المقررة قانونًا؛ لذلك حرص المشرع المدني على حماية هذه الأموال، وأهم وسائل حماية حق الملكية في القانون المدني هي الدعوى المدنية ووسائل الحماية الأخرى، وبعض الطعون الخاصة التي قررها المشرع لحماية أموال الدولة العامة والخاصة، وكذلك دور الرقابة التي تباشرها السلطة التنفيذية لحماية الأموال العامة.

---

(١)-الطماوي،سليمان محمد(١٩٧٩)،مبادئ القانون الإداري(دراسة مقارنة)،ك٢،الإسكندرية،دار الفكر العربي،مصر، ص(٤٠).
(٢)-المادة (٢٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ التي نصت على أن(**أولًا:** للأموال الدولة العامة حرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن. **ثانيًا:** تنظيم بقانون، الأحكام الخاصة بحفظ أملاك الدولة و إدارتها وشروط التصرف فيها والحدود التي لا يجوز فيها النزول عن الشيء من هذه الأموال).
(٣)-أبو زيد،محمد عبد الحميد(١٩٩٨)،**حماية المال العام**، دراسة مقارنة، الإسكندرية:دار النهضة العربية، مصر، ص (١٥).

وسيتناول الباحث في هذا الفرع الدعوى المدنية باعتبارها الوسيلة الرئيسية لحماية حق الملكية ووسائل الحماية الأخرى.

١- الدعوى المدنية:

إن الدعوى المدنية هي الوسيلة التي يعتمدها الشخص الطبيعي أو المعنوي لاستحصال حقه أو الدفاع عنه وحمايته أمام القضاء.[1]وقد كانت النظرية التقليدية تخلط بين الحق والدعوى، وبصدور قانون المرافعات الفرنسي عام ١٩٧٥ حسم الخلاف عندما عرفت المادة (٣٠) منه الدعوى بقولها (الدعوى هي بالنسبة للمدعي،هي الإدعاء في أن يسمع القاضي حقيقة إدعائه ليبت في صحته، أو عد صحة هذا الإدعاء، أما بالنسبة للخصم، فهي حقه في أن يناقش صحة هذا الإدعاء) فالمشرع الفرنسي بموجب هذا النص اعتبر الدعوى حقًا وليس سلطة، وهي تنطوي على شقين الأول: حق الإدعاء، والثاني:حق الدفع، وهو بذلك اعتبر الدعوى حقًا شخصيًا في مواجهة القاضي، فيلزم القاضي الفصل في هذا الإدعاء بشكل حكم يكتسب حجة الأمر المقضي به؛ مما يضفي نوعًا من الثبات والاستقرار في الحكم القضائي.[2]

وقد تم تعريف الدعوى في المادة (٢) من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم(٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل بأنه الدعوى يقولها (الدعوى طلب شخص حقه من آخر أمام القضاء)،[3] وبذلك يكون النص العراقي مقتبس من الفقه الإسلامي؛ لأنه مأخوذ من نص المادة (١٦١٣) من مجلة الأحكام العدلية، ومفهوم الدعوى في التشريع العراقي يشمل الإدعاء والدفع، وقد قررت المادة (٨) من هذا القانون بأن الدفع (الدفع هو الإتيان بدعوى من جانب المدعى عليه تستلزم رد دعوى المدعي كلا أو جزءًا) [4]، ومن تحليل النصوص المتقدمة نجد أنه يجب أن تتوفر في الدعوى ثلاثة عناصر مهمة،هي: الأول: هو الطلب، والثاني: أن يكون الطلب منصبًا على حق. والثالث:أن يكون الطلب أمام القضاء، فأما بالنسبة للطلب فكل دعوى يجب أن تقام بعريضة،وأما بالنسبة للحق، فهو مصلحة مادية يحميها القانون، والحق أهم عناصر الدعوى،ويشترط في الحق (موضوع الدعوى)أن يكون موجودًا وقت المطالبة، وأن يكون مشروعًا وغير مخالف للنظام العام. وأما بالنسبة للعنصر الثالث، فيجب أن يكون الطلب مقدمًا أمام القضاء. [5]

---

(١)-الدوري،محمد جابر(١٩٩٠)،**الصيغ القانونية بمقتضى أحكام قانون المرفعات المدنية**،بغداد:مطبعة الشعب،العراق، ص(٤٩).

(٢)-النداوي،أدام وهيب (١٩٨٨)، **المرافعات المدنية**، بغداد :دار الحكمة للطباعة والنشر، العراق،ص(١٠٦) .

(٣)-المادة (٢) من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ .

(٤)-المادة (٨) من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ .

(٥)-المحمود،مدحت(١٩٩٤)،**شرح قانون المرافعات المدنية وتطبيقاتها العملية**،بغداد:دار الحسام للطباعة،العراق،ص (١١).

وتم تقسيم الدعاوى من قبل الفقه والقضاء وقانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل إلى دعاوى شخصية ودعاوى عينية ودعاوى

مختلطة [١] وأيضًا تقسيم إلى دعوى منقولة ودعاوى عقارية تبعًا لموضوع الدعوى، وسنتناول الدعاوى التي تعالج موضوع الحماية، وكما يلي:

أ- الدعاوى الشخصية:

وهي الدعاوى التي تقيمها الدولة أو أحد دوائرها التي تستند فيها إلى حق ناشئ عن دين بين الدولة أو أحد الأشخاص الطبيعية أو المعنوية، مثل دعوى مطالبة المصارف الحكومية بالمبالغ المقترضة لأحد الأشخاص، ودعوى الدين التي تقيمها على الأشخاص لعدم تسديدهم أقساط شراء قطع الأراضي التي تبيعها الدولة لموظفيها أو المواطنين العاديين، والشروط التي يجب أن تتوفر في هذه الدعاوى،أن يكون مقدار الدين معلومًا ومستحق الإيداء، وغير معلق على شرط وأن يكون مشروعًا والدعاوى الشخصية لا يمكن حصرها وتعدادها.[٢]

ب- الدعاوى العينية:

وهي الدعاوى التي تستند إلى حق عيني مثل دعوى الملكية التي ترفع من المالك على من يعتدي على حق الملكية أو ينازعه فيه، فإذا كانت الدعوى العينية متعلقة بعقار فتسمى بالدعوى العينية العقارية، كما لو قامت الدولة برفع دعوى باعتبارها مالكة العقار أو صاحبة حق عيني عليه، ثم تطلب من القضاء تقرير الحق في مواجهة المدعى عليه أو قام أحد الأشخاص الطبيعية أو المعنوية بشغل عقارات الدولة دون وجه حق مدعيًا ملكيها، [٣] أما إذا كان المراد بالدعوى إثبات حيازة المال فقط دون حق الملكية، فإنها تعتبر من دعاوى الحيازة، [٤]ودعاوى الحيازة تختص بالعقار دون المنقول، [٥] وإن إثبات الحيازة المستوفية لشروطها أيسر من إثبات الملكية؛

---

(١)-نصت المادة (١٠) من قانون المرافعات المدنية على أنه: (١- إذا كان موضوع الدعوى حقًا شخصيًا كانت الدعوى شخصية أو دعوى دين وأن كان حقًا عينيًا كانت دعوى عينية. ٢- إذا كان المراد من الدعوى العينة المتعلقة بعقار إثبات ملكية حق عيني كانت دعوى ملكية،أما إذا كان المراد منها إثبات الحيازة فقط كانت دعوى حيازة).

(٢)- المادة (٦٩) من القانون المدني العراقي رقم(٤٠) لسنة ١٩٥١.

(٣)- المحمود، مدحت ، مرجع سابق، ص (٢١).

(٤)- نصت المادة (١١)مرافعات عراقي (على أن (دعاوى الحيازة هي**١-** دعاوى استرداد الحيازة وهي تقتضي وجود شخص نزعت يده.**٢-** دعوى منع التعرض وهي تقتضي حصول تعرض للحائز لم يبلغ حد نزع اليد.**٣-**دعوى وقف الأعمال الجديدة وهي تقتضي حصول تعرض للحائز جراء أعمال جديدة لم تتم تهدد حيازته) .

(٥)- المادة (١١٥٠) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ .

الملكية؛ لذا حلت دعاوى الحيازة في العمل محل دعاوى الملكية، واغتنت عنها في كثير من الأحوال[1].

٢- وسائل الحماية المدنية في القوانين الأخرى :

بعد أن بينا دور الدعوى المدنية في حماية حق الملكية الثابت للدولة على أموالها الخاصة، بل أن دعاوى الملكية والحيازة مقررة لحماية الملكية ووضع اليد المنصوص عليها في القوانين المدنية، فالمشرع المدني أورد وسائل حماية أخرى لأموال الدولة، والمتمثلة بالطعونات الخاصة الاستثنائية أمام المحاكم العليا لحماية أموال الدولة، وإيراده جملة من النصوص التي تحمي أموال الدولة بطريقة غير مباشرة، كقانون المرافعات وقانون التنفيذ وقانون تحصيل الديون الحكومية .[2]

(١)- السنهوري، عبد الرزاق أحمد، مرجع سابق،ص (٥١٨).
(٢)- المحمود، مدحت، مرجع سابق، ص (٢٧).

المبحث الثاني

حماية الخصخصة و آثارها والتصرف بالأموال الناجمة عنها

يعتبر تخصيص المال العام للنفع العام المبرر الأساسي لإخضاع الأموال العامة إلى نظام قانوني يختلف عن ذلك الذي تخضع له الأموال الخاصة، ونظرًا للأهمية الكبرى التي تحتلها الأموال العامة باعتبارها إحدى أهم الوسائل التي تعتمد عليها الدولة لتأدية وظائفها على أفضل وجه، فقد حرصت العديد من الدول على النص في دساتيرها على وجوب حماية المال العام وصيانته، ومن ذلك ما نص عليه الدستور العراقي الصادر٢٠٠٥ في المادة (٢٧) منه، والتي جاء فيها ما يلي:"للأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن"[١] ومن ذلك أيضًا الدستور المصري الذي نص في المادة (٢٢) منه على "للأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب وطني على الدولة والمجتمع " [٢]

وقد نص المشرع الأردني صراحةً على حماية المال العام في المادة (٦٠) من القانون المدني الأردني في فقرتها الثانية على أنه:"لا يجوز في جميع الأحوال التصرف في الأموال العامة، أو الحجز عليها، أو تملكها بمرور الزمن [٣] ، وهذا يطابق لما تنص عليه المادة (٧١) من القانون المدني العراقي في قواعد الحماية المقررة للأموال العامة. [٤]

وقد اختلفت الدول فيما بينهما في الآليات التشريعية التي اتبعتها لحماية المال العام، وإن كانت في معظمها قد اتفقت على وجود نوعين أساسين من أنواع الحماية القانونية وهي الحماية المدنية والحماية الجزائية للمال العام.

وسنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نتناول في المطلب الأول الحماية المدنية والجزائية للمال العام وفي المطلب الثاني التصرف بالأموال الناجمة عن الخصخصة وآثارها .

المطلب الأول: الحماية المدنية والحماية الجنائية للمال العام في المملكة الأردنية الهاشمية.

يقتضي تخصيص المال العام لتحقيق المنفعة العامة خضوعه لقواعد قانونية خاصة من شأنها كفالة الحماية القانونية اللازمة لضمان استمرار هذه الأموال في تأدية وظائفها الموجودة من تخصيصها للنفع العام، فإذا كان تقرير هذه الحماية ضمن إطار قانون العقوبات يستلزم

(١)- المادة (٢٧) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
(٢)- المادة (٢٢) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٢.
(٣)- المادة (٦٠) من القانون المدني الأردني ، ف ٢، رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٦ .
(٤)- المادة (٧١) من القانون المدني العراقي لسنة ١٩٥١ .

وجود نصوص قانونية واضحة وصريحة تحدد الأفعال الماسة بالمال العام والمعتبرة جرائم وعقوباتها، وذلك بالاستناد إلى مبدأ الشرعية الجزائية التي تقتضي بأنه لا يجرم فعل ولا يعاقب عليه إلا بنص، فإن مظاهر هذه الحماية ومداها في القانون المدني التي يمكن للقضاء أن يطبقها ولو لم ينص عليها في التشريع.[1] ولضمان استمرار الأموال العامة في تأدية وظائفها في خدمة المنفعة العامة أحاطها المشرع بحماية تكفل الانتفاع العام بها.[2]

وسنقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، نتناول في الفرع الأول والثاني الحماية المدنية والحماية الجزائية للمال العام في المملكة الأردنية الهاشمية، ونتناول في الفرع الثالث الحماية المدنية والجنائية في جمهورية العراق.

الفرع الأول- الحماية المدنية للمال العام في الأردن:

تعتبر أهمية الحماية المدنية للمال العام في تطبيق الأحكام والقواعد التي ينص عليها القانون المدني و ضمان أدائها لخدمة المنفعة العامة، فقد حرصت التشريعات على أوجه الحماية المدنية للمال العام، وقد أورد المشرع الأردني لهذه القواعد ونص عليها صراحة في المادة (٦٠) من القانون المدني الأردني في فقرتها الثانية على أنه:"لا يجوز في جميع الأحوال التصرف في الأموال العامة، أو الحجز عليها، أو تملكها بمرور الزمن" [3]، وهذا مطابق لما تنص عليه المادة (٧١) من القانون المدني العراقي قواعد الحماية المقررة للأموال العامة في معظم دول العالم،[4] وهي:

١. عدم جواز التصرف فيها.

٢. أو الحجز عليها .

٣. أو تملكها بالتقادم.

وبالاستناد إلى هذه النصوص، يمكن القول أن الحماية المدنية للمال العام تتجلى في ثلاث قواعد، وهي كما يلي:

---

(١)- جمال الدين،سامي(١٩٩٣)،**أصول القانون الإداري**، الإسكندرية: جامعة الإسكندرية،مصر،ص(٢١٩).
(٢)-كنعان،نواف (٢٠٠١)، **القانون الإداري**،مرجع سابق،ص (٣٩٦) .
(٣)-المادة (٦٠) من القانون المدني الأردني رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٦ .
(٤)-المادة (٧١) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ .

أولًا- قاعدة عدم جواز التصرف بالأموال العامة.

سيتناول الباحث هذه القاعدة من خلال دراسة أساس ومدى سريان قاعدة عدم جواز التصرف بالأموال العامة، وكذلك نبين جزاء مخالفته هذه القاعدة، وكما يلي :

١- أساس قاعدة عدم جواز التصرف بالأموال العامة:

يرجع أساس هذه القاعدة إلى ضرورة حماية التخصيص للمنفعة العامة الذي رصدت من أجله الأموال العامة للإدارة، ذلك أنه يترتب على إباحة التصرف في هذه الأموال انتقال ملكيتها من ذمة الإدارة إلى ذمة الغير، وبالتالي انقطاع التخصيص المذكور. [١]

وعلى ذلك فأساس هذه القاعدة لا يكمن في طبيعة الأموال العامة باعتبارها غير قابلة للملكية الخاصة كما ذهب إلى ذلك فقهاء التوجه الطبيعي على النحو الذي سبق إبرازه، وإنما يكمن هذا الأساس في فكرة التخصيص للمنفعة العامة؛ لذلك فإن قاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة تدور وجودًا أو عدمًا ببقاء التخصيص وتزول بزواله، وإذا كان الأساس لهذه القاعدة يكمن طبقًا لمنطق النظرية التقليدية للأموال العامة في فكرة التخصيص للمنفعة العامة وضمان بقائه، فإن أساسها يكمن في قوانين الدول الاشتراكية والتي عزفت عن النظرية التقليدية فضلا عن وجوب حماية هذه الأموال إلى فكرة أساسية أخرى ترتبط بالنظام القانوني والسياسي السائد في غالبية هذه الدول، وهي اعتبار الدولة هي المالك الوحيد لجميع وسائل وأدوات الإنتاج؛ لأن إجازة هذا النوع من الملكية يؤدي إلى وجود استغلال يتناقض وطبيعة النظام القانوني والسياسي السائد في هذه الدول.[٢]

٢- مدى سريان قاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة.

إذا كان أساس هذه القاعدة يكمن في حماية الأموال واستمرار تخصيصها، فإن هذا الأساس هو الذي يحدد نطاق تطبيق هذه القاعدة، وذلك على النحو التالي:

أ- تسري هذه القاعدة على التصرفات المدنية التي يترتب على إبرامها انتهاء تخصيص هذه الأموال للمنفعة العامة بقانون أو بقرار من الجهة المختصة فيفقد المال صفته كمال عام، ويصبح مال خاصًا مملوكًا للدولة، وعندها يكون قابلا للتصرف به، فلا يحوز للشخص الإداري أن يقوم ببيع هذه الأموال أو هبتها أو الإيصاء بها، ولكن يجوز للدولة أن تتنازل

---

(١)- كنعان، نواف،مرجع سابق، ص(٣٩٧) .
(٢)- شيحا ،إبراهيم عبد العزيز،**أصول القانون الإداري**، مرجع سابق، ص(١٤٩).

لغيرها من الأشخاص الإدارية (اللامركزية المحلية أو المرفقيه) عن جزء من الأموال المملوكة لها، ويجوز أيضًا أن تكون هذه الأموال محلا لامتياز تمنحه الإدارة لأحد الأفراد، أو محلا لتراخيص تمنحها الإدارة للانتفاع بهذه الأموال [١]

ب- تسري هذه القاعدة على أموال الإدارة التي تكون لها صفة المال العام عقارات أو منقولات، وهو ما يتضح من خلال نص المادة (٦٠) من القانون المدني الأردني . [٢]

ج- تسري هذه القاعدة على الأموال العامة دون الثمار أو المنتجات التي قد تستغلها هذه الأموال؛ ذلك أن هذه الأموال لا تكون مخصصة للمنفعة العامة، إضافة إلى أن فصل هذه الثمار عن أصلها والتصرف بها على ذلك الوجه لا يؤثر على الأصل الذي فصلت منه.

د- إن القاعدة عدم جواز التصرف ليست بقاعدة مطلقة،وإنما قاعدة نسبية ذلك أن تطبيقها يرتبط بفترة تخصيص الأموال للمنفعة العامة. [٣]

٣- جزاء مخالفة قاعدة جواز التصرف "البطلان".

تأسيسًا على ما سبق ذكره، إن قاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة تمنع الإدارة من التصرف في هذه الأموال طالما كانت هذه الأموال محتفظة بصفتها العامة، فإذا أرادت التصرف فيها وجب عليها أن تقوم ابتداءً بتجريد هذه الأموال من صفتها العامة، فتصبح في عداد أموالها الخاصة الجائز التصرف فيها، غير أن هذه الإدارة تتصرف في بعض مقدرات هذه الأموال على الرغم من احتفاظها بالصفة العامة، فإذا تم ذلك كان تصرفها في هذا الشأن باطلا. [٤]

ويشترط لوقوع هذه البطلان أن تكون التصرفات المبرمة بشأن المال العام من قبيل التصرفات المدنية، ومثال ذلك، أن يقوم أحد مسؤولي المتاحف العامة التي تفتح أبوابها ببيع أحد القطع الأثرية الموجودة فيه قبل أن يصدر قرار من المرجع المختص بإنهاء تخصيص هذه القطعة للنفع العام، فمثل هذا التصرف يعتبر باطلا. [٥]"

---

(١)-الخلايلة، محمد علي، مرجع سابق، ص(٣٢٢).
(٢)- المادة(٦٠) من القانون المدني الأردني رقم(٤٠) لسنة ١٩٧٦.
(٣)- كنعان، نواف ،مرجع سابق ،ص (٣٩٧).
(٤)-شيحا ،إبراهيم عبد العزيز،**أصول القانون الإداري**، مرجع سابق، ص(٥٧٥).
(٥)- مرجع ذاته، ص(٥٧٥).

ثانيًا- قاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العامة.

لا شك بأن قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام تعتبر من القواعد الأساسية واللازمة لحماية الأموال العامة؛ ضمانًا لبقاء واستمرار تخصيصها للمنفعة العامة دون انقطاع، وهو ما أخذت به معظم التشريعات والقوانين المدنية العربية، ومنها القانون المدني الأردني على عدم جواز الحجز على الأموال العامة أو اتخاذ إجراءات التنفيذ الجبري عليها، لأن الهدف من الحجز هو استيفاء حق الدائن من ثمنها بعد بيعها جبرًا في حالة عدم الوفاء. (١)

وترجع الحكمة من تقرير هذه القاعدة إلى أنه إذا كان نقل ملكية هذه الأموال من ذمة الإدارة إلى ذمة الغير غير جائزة قانونًا ، حيث لا يجوز للإدارة التصرف بها، وأن التنفيذ الجبري يكون غير وارد على الأموال العامة، لأنه يؤدي إلى نقل ملكيتها وخروجها من ذمة الإدارة إلى ذمة الغير، وإن القصد من عدم جواز الحجز هو لمنع جميع صور التنفيذ الجبري على الأموال كما هو المال في إجراءات التنفيذ على العقار. (٢)

سيتناول الباحث هذه القاعدة من خلال دراسة أساس ومدى تطبيق قاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العامة، وهل هي قاعدة من النظام العام؟ وكما يلي:

١- أساس ومدى تطبيق قاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العامة.

إن هذه القاعدة أساسها في أن السماح بإبقاء الحجز على الأموال العامة من شأنه تعطيل التخصيص للمنفعة العامة، إضافة إلى أن الدول موثوق بقدرتها على الوفاء بالالتزامات المالية أيًا كانت قيمتها ودون الحاجة إلى إتباع الدائن لأساليب التنفيذ الجيري المدني، وكذلك يترتب على هذه القاعدة أن لا يجوز إنشاء حقوق عينية على المال العام لضمان الديون التي تشغل ذمة الدولة،ولا يجوز ترتيب رهن رسمي أو حيازي على الأموال العامة؛ لأن مثل هذه الحقوق العينية التبعية ستؤدي بالنتيجة وفي حاله عدم الوفاء بالدين إلى البيع الجبري للمال، واقتضاء صاحب الحق العيني حقه التبعي من ثمن المال بالأفضلية على غيره من الدائنين العاديين. (٣)

يرى الجانب الغالب من الفقه أن أموال الدولة الخاصة لا تتمتع بهذه الحماية، وبالتالي فإنه يصح الحجز عليها من الناحية القانونية، الأمر الذي دفع جانبًا من الفقه إلى المطالبة بتدخل

(١)- شطناوي،علي خطار(٢٠٠٣)،**الوجيز في القانون الإداري**، عمان : دار وائل ، الأردن، ص (٧٥٤).
(٢)-شيحا،إبراهيم عبد العزيز،مرجع سابق، ص (٦٠٤) .
(٣)-الخلايلة، محمد علي، مرجع سابق، ص(٣٢٢).

المشرع لتقرير عدم جواز الحجز على أموال الدولة الخاصة، إذ أن هيبة الدولة وكرامتها يتنافى مع إجازة الحجز على أموالها، إضافة إلى أنه يتم تصفية ديونها طبقًا لقواعد التشريع المالي النافذ فيها.[١]

أما في الأردن، فإن الباحث يرى أن المشرع قد أسبغ هذه الحماية على أموال الحكومة العامة منها والخاصة، وذلك من خلال ما يلي:

أ- إن المادة (١١) من قانون دعاوى الحكومة رقم (٢٥) لسنة ١٩٨٥ حدد أسلوبًا معينًا لتنفيذ القرارات القضائية الصادرة ضد الحكومة، إذ نصت "عند اكتساب الحكم الصادر ضد الحكومة الدرجة القطعية ترفع صورة مصدقة [٢] عن الحكم النهائي إلى رئيس الوزراء الذي عليه أن يأمر بتنفيذ".

وعليه فإن المشرع قد حصن الحكومة من الخضوع لإجراءات التنفيذ الجبرية على أموالها ومساواتها بالإفراد من هذه الناحية .

ب- أن قانون الإجراء رقم(٣١) لسنة ١٩٥٢ نص صراحة في المادة (٦٠) منه على أنه:"لا يجوز حجز وبيع أموال الحكومة المنقولة وغير المنقولة" وهو نص مطلق يطبق على كافة أموال الدولة العامة والخاصة.[٣]

٢- قاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العامة هي قاعدة من النظام العام.

تعتبر هذه القاعدة من القواعد المتعلقة بالنظام العام هو ما قضت به محكمة الاستئناف المصرية في حكمها الصادر بتاريخ ٧ فبراير من ١٩٨٧ بقولها "أن الحجز على أموال الحكومة العامة الذي يجربه دائن قيد دينه في الميزانية هو حجز باطل بطلانًا مطلقًا".[٤]

ويترتب على ذلك أنه يكون للقاضي أن يقضي بالبطلان من تلقاء نفسه، ويجوز لكل ذي مصلحة التمسك به وفي أي مرحلة كانت عليها هذه الإجراءات، وأن هذا البطلان لا تصححه الإجازة، كما يجب على قلم المحضرين عدم قبول طلبات الحجز التي يقدمها الأفراد إذا كان موضوع الحجز مالا من الأموال العامة، وهو ما يجري عليه العمل فعلا من جانب موظفي وزارة العدل المكلفين بتنفيذ الأحكام، وهو أيضًا ما يشهد به قله أو ندرة الأحكام القضائية في

---

(١)-شيحا،إبراهيم عبد العزيز،مرجع سابق، ص (١٩٧).
(٢)-المادة (١١) من قانون دعاوى الحكومية (٢٥) لسنة ١٩٨٥.
(٣)- المادة (٦٠) من قانون الإجراء رقم (٣١) لسنة ١٩٥٢.
(٤)- شيحا، إبراهيم عبد العزيز ، ص (٦١١) .

شأن الحجز على الأموال العامة.[1]

٣-قاعدة عدم جواز اكتساب المال العام بالتقادم .

إن الأصل في هذا المبدأ هو الفقه والقضاء الفرنسي، حيث أقر المشرع الفرنسي بالنسبة لبعض الأموال كالأشياء العسكرية، وبيوت العبادة، والأموال المخصصة لمرفق النقل والسكك الحديدية والأشياء الأخرى، ثم إقراره كقاعدة عامة تسري على جميع أموال الدولة، وقد أقرت النظم الاشتراكية هذا المبدأ أيضًا، حيث اعتبر الفقه السوفيتي أنه لا يجوز اعتبار التقادم المكسب سببًا من أسباب كسب الملكية بصفة عامة.[2]

سيتناول الباحث هذه القاعدة من خلال دراسة أساس ونطاق قاعدة عدم جواز اكتساب الأموال العامة بالتقادم.

١- أساس قاعدة عدم جواز اكتساب الأموال العامة بالتقادم.

يكمن أساس هذه القاعدة في ضمان استمرار التخصيص للمنفعة العامة التي رصدت هذه الأموال من أجله؛ ولذا فإن هذه القاعدة تسري على جميع الأموال طيلة فترة التخصيص، فإذا زال تخصيصها جاز اكتساب المال بالتقادم، وقد أكدت على هذه القاعدة المادة (١١٨٣) من القانون المدني الأردني (١) التي نصت في الفقرة الثانية على أنه:"لا يجوز تملك الأموال والعقارات المملوكة للدولة أو الهيئات العامة التابعة لها وكذلك أموال وعقارات الأوقاف الخيرية والعقارات المتروكة والمحمية أو كسب أي حق عليها بمرور الزمن". يتضح لنا من نص المادة (١١٨٣) أن المشرع الأردني استعمل عبارة الأموال والعقارات المملوكة للدولة بشكل مطلق دون أن يخصص النص بعبارة الأموال العامة، وعليه فإنني أرى أن قاعدة عدم جواز تملك المال العام بالتقادم تمتد لتشمل أموال الدولة الخاصة، وبعد أن أكدت هذه المادة أن الملك العام لا يصح التعامل فيه؛ لأنه مخصص لمنفعة عامة، وأن تخصيصه يتنافى مع جواز تملكه بمرور الزمن.[3] أما في القانون المدني يؤدي التقادم أو مضي المدة بتوافر الشروط التي يحددها القانون إلى نقل ملكية المال إلى وضع اليد عليه، أما الأموال العامة، فإنه لا يجوز تملكها بالتقادم؛ لأنه يتعارض مع تخصيصها للنفع العام.[4]

---

(١)-شيحا،إبراهيم عبد العزيز،مرجع سابق، ص (٦١١).
(٢)- المرجع ذاته ، ص (٥٨٤).
(٣)-المادة(١١٨٣) من القانون المدني الأردني رقم(٤٠) لسنة ١٩٧٦ .
(٤)-الخلايلة،محمد علي، مرجع السابق ،ص (٣٥٤).

بالمقارنة مع القاعدتين السابقتين يمكن القول أن قاعدة عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم تعد أهم وسيلة فعالة لحماية هذه الأموال ضد اعتداءات الأفراد على هذه الأموال عن طريق وضع اليد بغية اكتساب ملكيتها بالتقادم مهما طالت مدة حيازتها؛ لأنها بدون سند تعتبر حيازة غير مشروعة في نظر القانون، وأن قاعدة عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم لا تمنع الغير فقط من اكتساب حق ملكية هذه الأموال، وإنما تمنع أيضًا اكتساب أي حق عيني آخر بالتقادم. (١)

٢- نطاق تطبيق قاعدة عدم جواز اكتساب الأموال العامة بالتقادم:

يمتد نطاق القاعدة ليشمل المنقولات من المال العام والعقارات؛ لذلك لا يجوز لأي فرد تملك منقولا مخصصًا لمنفعة عامة عن طريق الحيازة ولو كان حسن النية،أن القاعدة المدنية القائلة بأن الحيازة في المنقول سند للملكية لا تطبق على الأموال العامة .(٢)

وما يقال بشأن الحيازة،وأنها لا تصلح كسب من أسباب كسب ملكية المال العام، فإنه يصح أيضًا بشأن أسباب كسب الملكية الأخرى،كالاستيلاء، والميراث، والوصية والشفعة.(٣)

وكذلك الأمر فيما يتعلق بالالتصاق إذ لا يجوز التمسك به لاكتساب ملكية الأموال العامة، ووفقًا لنص المادة (١١٤١) من القانون المدني الأردني أن المبادئ العامة في الالتصاق تقتضي أن تندمج الأموال الأقل أهمية في الأموال الأكثر أهمية التي تلتصق بها، إلا أنه في مجال الأموال العامة، فإن القاعدة هي أن المال الخاص يتبع المال العام.(٤)

إن قاعدة عدم جواز تملك المال العام بالتقادم تنطبق فقط على الأموال العامة المخصصة للمنفعة العامة، فإن هذه القاعدة لا تنطبق على الأموال المملوكة للدولة أو أحد الأشخاص العامة ملكية خاصة، فمتى انتهى تخصيص المال للمنفعة العامة جاز التصرف فيه والحجز عليه وتملكه بالتقادم لأنه بذلك أصبح مالا خاصًا وفقد صفته العامة.

الفرع الثاني-الحماية الجزائية للمال العام في المملكة الأردنية الهاشمية.

يحمي قانون العقوبات حقوقًا كثيرة وردت في أفرع القوانين الأخرى، فغالبًا ما نجد قانون العقوبات هو الذي يحدد الجزاءات في حال وقعت مخالفة التشريعات النافذة، والتي جاءت في تلك القوانين، بالإضافة إلى العقوبات التي يقررها هذا القانون ابتداء. وحيث إن جرائم الاعتداء

---

(١)- كنعان،نواف، مرجع سابق، ص (٣٩٨).
(٢)-الخلايلة،محمد علي، مرجع السابق،ص (٣٥٥) .
(٣)-الطماوي، سليمان محمد(١٩٦٧)،**الوجيز في القانون الإداري**،القاهرة:دار الفكر العربي،مصر، ص(٣٥٠).
(٤)-كنعان،نواف، مرجع سابق، ص (٣٩٨).

على المال العام من الجرائم الخطرة التي تهدد اقتصاديات الدولة والمجتمع ككل، فكان لابد من أن يتصدى قانون العقوبات لتلك الطائفة من الجرائم وذلك بقواعد قانونية تتضمن عقوبات جزائية يتحقق من خلالها الردع العام والخاص .[١]

وبالرجوع إلى قانون العقوبات الأردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠، نجد أن المشرع الأردني أورد نصوصًا تشريعية تقرر حماية المال العام ، إلا أنها جاءت مبعثرة في قانون العقوبات، فلم يجمعها تشريع واحد، كذلك في القوانين والتشريعات الأخرى، بل تجد أيضًا لم يتبع خطة واضحة لحماية الأموال العامة، وحتى أنه لم يستعمل هذا المصطلح بتاتًا، فتارة يستعمل عبارة (الطرق العامة)، وتارة أخرى (المحلات العامة) أو أملاك الدولة، في حين أنه عرف الموظف العام في المادة (١٦٩) في قانون العقوبات الأردني، وبما يتلاءم مع أغراضه، ومن المعروف أن كلا من الموظف العام والمال العام في فقه القانون الإداري يعتبران وسيلتي الإدارة في تحقيق غايتها ومقاصدها.[٢]

ولما كانت المصلحة المحمية في جرائم المال العام تتمثل في وظيفة الأموال العامة ودورها بالنسبة لجهة الإدارة لتتمكن من أداء الوظيفة المنوطة بها في السير الطبيعي والمنتظم للوظيفة العامة. [٣]

وسنتناول في الفرع الجرائم الواقعة على المال العام في ظل قانون العقوبات الأردني رقم (١٦)لسنة١٩٦٠ والتشريعات الأخرى، والتي قد ترتكب من قبل الموظف العام، والموظفين العاملين وعامة الناس.

أولًا- الجرائم المرتكبة من الموظف العام

قد يرتكب الموظف العام أثناء ممارسته لواجبات وظيفته عددًا من الأفعال،منها ما يخل

بواجبات الوظيفة، ومنها ما يقع على المال العام، وبالنظر إلى خطورة مثل هذه الأفعال والنتائج المترتبة عليها فقد تناولها قانون العقوبات الأردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ .

وبما أننا نتناول في موضوع البحث المال العام والحماية الجزائية التي يتمتع بها، سنتناول الحديث عن أحد الجرائم التي تقع على المال العام مباشرة ألا وهي جريمة الاختلاس، فقد نصت

---

(١)-قطب،محمد علي(٢٠٠٦)،**الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام**،**الإسكندرية:**ايترك للطباعة والنشر، مصر،ص(٨٣).

(٢)-الخلايلة،محمد علي،مرجع السابق،ص(٣٧٥).

(٣)-عبد اللطيف،أحمد (٢٠٠٢)، **جرائم الأموال العامة** ، القاهرة: دار النهضة العربية،مصر ،ص(١٣١).

المادة (١٦٩) من قانون العقوبات الأردني"يعد موظفًا بالمعنى المقصود في هذا الباب كل موظف عمومي في السلك الإداري أو القضائي، وكل ضابط من ضباط السلطة المدنية أو العسكرية أو فرد من أفرادها، وكل عامل أو مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة" [١]

من الجرائم التي يرتكبها الموظف العام حال أداء وظيفته ما يلي :

١- جريمة الاختلاس

ورد مصطلح الاختلاس كعنوان للمادة (١٧٤) عقوبات أردني،على أن قانون العقوبات الأردني لم يورد تعريفًا لجريمة الاختلاس، وإنما تركها للفقه والقضاء، ولكنه حدد هذه الجريمة في المادة (١٧٤) منه والتي تنص على ما يلي:

أ- كل موظف عمومي أدخل في ذمته ما وكل إليه بحكم وظيفته أو إدانته أو جبايته أو حفظه من نقود وأشياء أخرى للدولة أو لأحد الناس،عواقب بالحبس ستة أشهر وبغرامة من عشرة دنانير إلى مائة دينار .

ب- كل من اختلس أموالا تعود لخزائن أو صناديق البنوك أو مؤسسات الإقراض المتخصصة أو الشركات المساهمة، وكان من الأشخاص العاملين فيها (كل منهم في المؤسسة التي يعمل بها عوقب بالعقوبة المقررة في الفقرة السابقة).

ج. إذا وقع الفعل المبين في الفقرتين بتزويد الشيكات أو السندات أو بدس كتابات غير صحيحة في القيود أو الدفاتر أو السجلات، أو بتحريف، أو حذف، أو إتلاف الحسابات أو الأوراق وغيرها من الصكوك، وبصورة عامة بأنه حيلة ترمي إلى منع اكتشاف الاختلاس عوقب الفاعل بالأشغال الشاقة المؤقتة مدة لا تقل عن خمس سنوات،وبغرامة تعادل قيمة ما اختلس.

د- يعاقب الشريك أو المتدخل تبعًا بالعقوبة ذاتها قبل أن نبدأ بتحليل هذا النص للوقوف على أركان جريمة الاختلاس، فإنه لابد من ملاحظة أن المشرع الأردني لم يجعل من جريمة الاختلاس مقتصرة على الموظف العام، بل جعلها تشمل الأفعال المرتكبة من بعض العاملين خارج أجهزة الدولة ممن لا ينطبق عليهم وصف الموظف العام وهم فئة العاملين في البنوك ومؤسسات الإقراض المتخصصة والشركات المساهمة العامة، فيكون المشرع بذلك قد وسع من دائرة الحماية التي يختص بها المال العام لتشمل أموالا أخرى مملوكة

---

[١]-المادة (١٦٩)من قانون العقوبات الأردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠.

لبعض الشركات الخاصة، الأمر الذي يبعد عنها صفة العمومية، إلا أننا في دراستنا جريمة الاختلاس الواقعة على موظف عام فإن علة تجريم الاختلاس هي نفسها اعتداء على المال العام صفة وثيقة بالوظيفة التي يشغلها الجاني إذ يحوزه بسبب وظيفته ويعلل هذا التجريم كذلك أن الفعل ينطوي على خيانة للأمانة التي حملتها الدولة للموظف، والثقة التي وضعتها فيه حينما عهدت إليه بحيازة المال لحسابها. [1]إلا أننا في دراستنا ستقتصر على دراسة جريمة الاختلاس الواقعة من موظف عام، والتي يتبين من خلال نص المادة (١/١٧٤) عقوبات أنها تتكون من الأركان التالية:

١- الركن المفترض وهو صفة الجاني:

وقد اشترطت المادة (١٦٩) من قانون العقوبات الأردني بأن يكون مرتكب الجريمة موظفًا عامًا، وفي هذا المجال قضت محكمة التمييز بقرارها رقم (٦٦/٩٢) بما يلي:"عرف القانون الموظف للأغراض جرائم الاختلاس واستثمار الوظيفة بأنه الموظف العمومي أو العامل المستخدم في الدولة وفي إدارة عامة، ويعتبر المستخدم في أمانة القدس المكلف بجباية أموالها موظفًا في إدارة عامة سواء كان استخدامه لهذا العمل دائمًا أو مؤقتًا.[2]

ولقد توسع القضاء الأردني في تعريف الموظف العام في العديد من القرارات التميزية، ومنها القرار التميزي جزاء(٦٦/٩٨)بخصوص موظف البلديات،وتميز جزاء (٦٦/١٢٢) بخصوص مستخدمي أمانة القدس،والعديد من القرارات، والعلة في التوسع هنا هو حماية أموال الدولة. [3]

٢- الركن المادي:

يتمثل في سلوك إجرامي مقتضاه إضافة الجاني المال محل الاختلاس إلى ملكه الخاص وتصرفه فيه تصرف الملاك .

ولكن لا يكفي بأن يكون الجاني بجريمة الاختلاس المنصوص عليها في المادة (١/١٧٤) من قانون العقوبات الأردني موظفًا عامًا بل لابد من أن يكون المال الذي اختلسه قد وكل إليه بحكم الوظيفة أو إدانته أو جبايته أو حفظه، وقد يكون هذا المال عقارًا أو منقولا نقدًا أو أشياء

---

(١)-السعيد ،كامل(١٩٩٧)،**شرح قانون العقوبات الأردني**،الجرائم المضرة بمصلحة العامة،ط١،عمان،الأردن،ص(٤٩٥).
(٢)-مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة التمييز في القضايا الجزائية،رقم(٦٦/٩٢)،مجلة نقابة المحامين الأردنيين، منذ بداية ١٩٥٣– حتى نهاية ١٩٨٢، الجزء الأول، إعداد المحامي توفيق سالم.
(٣)- محكمة التمييز الأردنية /جزاء،(٦٦/٩٨)،مجلة نقابة المحامين الأردنيين،١٩٧٦،العدد ٣،ص(٢٦٦)

أخرى مهما كان نوعها طالما كان مالا، ولكن لا يشترط أن يكون الموظف المختص أصلا يقبض المال المملوك للدولة، بل يكفي أن يكون من مقتضيات أعمال هذه الوظيفة. [1]،وتطبيقًا لهذا المعنى قضت محكمة التمييز الأردنية من قرارها رقم (٨٢/١٣٢) "أن رجل الأمن مكلف بأن يحافظ على الأموال ويتسلم اللقطات والأموال الغير مطالب فيها والتصرف فيها وفق القوانين والأنظمة عملا بالمادة الرابعة من قانون الأمن، وأن إخفاء قسمًا من الأسلحة المكلف بضبطها وتصرفه بها لمنفعته الشخصية يجعل نقله اختلاسًا يعاقب عليه بمقتضى المادة (١٧٤) عقوبات" [2]

٣- الركن المعنوي:

ويتمثل الركن المعنوي في هذه الجريمة بالقصد الجرمي المندمج مع الاختلاس، ذلك أن هذه الجريمة عمل قريب من فعل مادي ونية التملك، والقصد العام لا يكفي بل لابد من توفر قصد خاص يتمثل في نية التملك.[3]

أما الاختلاس إذا وقع بالتزوير والتحريف أو بدس كتابات غير صحيحة أو بإتلاف الحسابات أو الأوراق أو غير ذلك فإننا لا نكون بصدد جريمتين، وإنما نكون بصدد جريمة واحدة، وهي جريمة الاختلاس مقرونة بظرف مشددة، وفي هذه الحالة لا تعتبر جريمة مستقلة، بل هي عنصر من عناصر جريمة الاختلاس"[4]

ثانيًا- الجرائم الأخرى التي يرتكبها موظفون عامون وتمس بالمال العام.

١. جريمة الغش المرتكبة من موظف المادة (١٧٥).

٢. جريمة استثمار الوظيفة المادة (١٧٦)

٣. جريمة إساءة استعمال السلطة المادة (١٨٢) .

٤. التهاون في واجبات الوظيفة دون سبب مشروع المادة (١٨٣).

---

(١)- المادة (١/٧٤)، من قانون العقوبات الأردني،رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠.

(٢)-محكمة التمييز الأردنية،جزاء رقم القرار(٨٢/١٣٢)،مجلة نقابة المحامين الأردنيين،١٩٨٢،بدون عدد، ص(١٧٠٧).

(٣)-السعيد،كامل ،مرجع سابق ،ص (٥٠٥) .

(٤)- مجموعة المبادئ القانونية المحكمة التمييز الأردنية في القضايا الجزائية،رقم القرار(١٧٨/٧٥)،مجلة نقابة المحامين الأردنيين،منذ ١٩٥٣-حتى نهاية ١٩٨٢،الجزء الأول،إعداد المحامي توفيق سالم.

ثالثًا -الجرائم الواقعة على المال العام من عامة الناس :

سوف نتناول الجرائم الواقعة على الأموال من قبل عامة الناس، حيث إن هذه الأموال هي الأكثر تعرضًا بجمهور المواطنين، وبالتالي أكثر تعرضًا لأفعال التعدي الصادر منهم، وهذه الجرائم هي:

١- الاعتداء على طرق النقل والمواصلات:

وقد نصت المادة (٣٧٦) من قانون العقوبات الأردني التي تجرم تخريب الطريق العام، والتي جاء فيها أنه(من أحدث تخريبًا عن قصد في طريق عام أو جسر، وفي أحد المنشآت العامة أو ألحق بها ضررًا عن قصد، عوقب بالحبس حتى سنة، وإذا نجم عن فعله خطر على سلامة السير، عوقب بالحبس من شهر إلى سنتين). [١]

عناصر المال العام التي أسبغ عليها المشرع الأردني الحماية الجزائية هي الطرق العامة، والجسور والخطوط الحديدية، والآلات والإشارة والأسلاك اللازمة لسير المخابرات البرقية أو الهاتفية أو إذاعات الراديو، ولا يشترط في هذه العناصر شكلا أو تركيبًا معينًا أو نوعية محددة، أو أن تكون موضوعة في مكان خاص بها. وقد عرف القانون في المادة الثانية منه ونصت على "وتشمل عبارة الطريق العام كل طريق يباح للجمهور المرور به في كل وقت وبغير قيد " ويدخل في هذا التعريف الجسور، وكافة الطرق التي تصل المدن أو البلاد بعضها البعض، ولا يدخل فيه الأسواق والميادين والساحات والشوارع الكائنة داخل المدن أو القرى أو الأنهار. وعليه فإن الطريق حتى يعتبر عامًا لابد أن يكون المرور به مباحًا للجميع، وأن يكون واصلا بين مدينة وأخرى في المملكة، أو بين المملكة وبلد آخر، [٢] أما إذا كان الطريق من حي وآخر داخل المدينة الواحدة وأحدث تخريبًا في الطرق الداخلية فلا يكون مرتكبًا لجريمة التخريب المنصوص عليها في المادة (٣٧٦).

٢- هدم أو تخريب أملاك الدولة:

لقد نصت المادة(٤٤٣)عقوبات أردني بأنه "كل من هدم أو خرب قصدًا الأبنية والأنصاب التذكارية والتماثيل أو غيرها من الإنشاءات المعدة لمنفعة الجمهور أو للزينة العامة أو أي شيء منقول أو غير منقول له قيمته التاريخية يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى ثلاث سنوات

---

(١)-المادة (٣٧٦) من قانون العقوبات الأردني، رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ .

(٢)-نجم وتوفيق،محمد صبحي وعبد الرحمن(١٩٨٧)،**الجرائم الواقعة على الأشخاص والأموال في قانون العقوبات الأردني**، عمان: دار الثقافة للنشر، الأردن، ص (٣١٧) .

وبالغرامة من خمسة دنانير إلى خمسين دينارًا" [١] .

تشمل عناصر المال العام محل الحماية حسب قانون العقوبات الأردني، في الأبنية والأنصاب التذكارية والتماثيل أو الإنشاءات المعدة لمنفعة الجمهور أو الزينة العامة أو أي شيء منقول أو غير منقول له قيمة تاريخية، ويشترط لهذه العناصر لغاية تطبيق النص أن تكون معدة لمنفعة المواطنين، وبذلك فإن المشرع الأردني تبنى فكرة الإعداد الخاص للمال ليتناسب مع أهداف المرفق أو جعله صالحًا لتحقيق الخدمات العامة لجمهور المواطنين.

والركن المادي لهذه الجريمة يتمثل في قيام الفاعل بأعمال الهدم أو التخريب سواء كان ذلك من خلال إتلاف المال محل الحماية بشكل عشوائي أو جزءًا منه ربما يعطل انتفاع الجمهور به، وهذه الجريمة من الجرائم القصدية، ومن نوع الجنحة وعقوبتها الحبس من ثلاثة أشهر إلى ثلاث سنوات أو بالغرامة. [٢]

٣- الجرائم المتعلقة بالمياه:

لقد جاء في المادة (٤٥٥) من قانون العقوبات الأردني ما يلي:"يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة وبغرامة لا تزيد على خمسة وعشرين دينارًا أو بأحدهما، تبين العقوبتان من أقدم بدون إذن على ما يلي:

أ- على القيام بأعمال تنقيب عن المياه الكائنة تحت الأرض أو المتفجرة أو على حصرها ما لم يكن المقصود حفر آبار غير متفجرة في الأملاك الخاصة.

ب- على إجراء حفريات تبعد عن ضفاف مجاري المياه ومعابرها وأقنية الري والتجفيف والتصريف مسافة أقل من عمق هذه الحفريات، وفي كل حال أقل من ثلاثة أمتار.

ج. على نزع حجارة أو تراب أو رمل أو أشجار أو شجيرات أو أعشاب من تلك الضفاف أو من أحواض مجاري المياه المؤقتة أو الدائمة، أو من البحيرات أو المستنقعات والبرك والغدران.

د. على التعدي بأي شكل كان على ضفاف الينابيع ومجاري المياه المؤقتة والدائمة والمستنقعات والبحيرات أو معابر المياه.

هـ.منع جري المياه العمومية جريًا حرًا.

---

(١)- المادة (٤٤٣) من قانون العقوبات الأردني، رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ .
(٢)- المرجع ذاته، ص ص (٣١٧-٣١٨).

و. على القيام بأي عمل دائم أو مؤقت من شأنه التأثير على كمية المياه العمومية وجريها.[١]

ولم يكتفِ المشرع الأردني بهذه النصوص بل تعداها إلى قانون سلطة المياه الأردنية رقم (١٨) لسنة ١٩٨٨ باعتباره من القوانين الجزائية التكميلية فيما يتعلق بالمياه، والذي نص في المادة (٢٥/أ) منه "تعتبر جميع مصادر المياه الموجودة داخل حدود المملكة ملكًا للدولة سواء كانت تلك المصادر على سطح الأرض أو في باطنها وفي المياه الإقليمية أو البحار الداخلية، ولا يجوز استعمالها أو نقلها إلا وفقًا لأحكام هذا القانون. [٢]

حرص المشرع الأردني على تجريم كافة أفعال الاعتداء الواقعة على المياه باعتبارها عنصرًا مهمًا من عناصر المال العام، وهي شريان الحياة الذي لا يمكن استبداله أو الاستغناء عنه، ومن أهم أفعال الاعتداء التي جرمها كل من القانونين (قانون العقوبات وقانون سلطة المياه الأردني) هي القيام بأعمال التنقيب عن المياه الكائنة تحت الأرض أو المتفجرة أو حفر الآبار الجوفية مثلًا بدون ترخيص أو منع جري المياه العمومية جريًا حرًا وغير ذلك من صور الاعتداء التي بينها قانون العقوبات الأردني في المواد (٤٥٥ و٤٥٨) وقانون سلطة المياه في المادة (٢٥) .

الفرع الثالث ـ الحماية القانونية للمال العام في جمهورية العراق:

يضفي المشرع في مختلف دول العالم حماية خاصة للأموال العامة أو أموال الدولة، وتتعدد صور الحماية، فمنها ما يرد في القانون المدني، ومنها تضمنه قانون العقوبات، إلا أن المشرع العراقي قد ضمن هذه الحماية في صلب الدستور أيضًا، وجعلها واجبًا على الدولة وأفراد الشعب.

أولًا-الحماية الدستورية للأموال العامة:

حرص المشرع العراقي على تضمين دستور(١٩٧٠) نصًا خاصًا يبرز الحرمة الخاصة للأموال العامة وواجب الدولة وأفراد الشعب في صيانتها والسهر على أمنها وحمايتها.

وقد نصت المادة (١٥) من الدستور على ما يلي:"للأموال العامة ولممتلكات القطاع العام، حرمة خاصة على الدولة وجميع أفراد الشعب صيانتها والسهر على أمنها وحمايتها، وكل تخريب فيها أو عدوان عليها يعد تخريبًا في كيان المجتمع وعدوانًا عليه".[٣]

---

(١)-المادة (٤٥٥-٤٥٨) من قانون العقوبات الأردني، رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ .

(٢)- المادة (٢٥) من قانون سلطة المياه الأردني رقم (١٨) لسنة ١٩٨٨.

(٣)-نص مشروع الدستور الذي نشر عام(١٩٩٠) من المادة(٣١)على ما يأتي:(الملكية العامة هي ملكية الشعب ولها

يتضح من نص المادة (١٥) من الدستور العراقي أن المشرع وضع أساس التشريعات المختلفة الهادفة لحماية الأموال العامة من كل اعتداء وتخريب وجعل لها حرمة خاصة على الدولة وصيانتها من قبل أفراد الشعب .[١]

أما الدستور الحالي لعام ٢٠٠٥ فإن النص جاء فيه مختلف بعض الشيء إذ نصت المادة (٢٧) فقرة أولًا على ما يأتي:

"للأموال العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن. "[٢]

والأولى بالمشرع الدستوري أن يلزم الدولة واجب حماية الأموال العامة.

ثانيًا- الحماية المدنية للمال العام.

وقد نصت المادة (٧١) الفقرة (٢) من القانون المدني العراقي قواعد الحماية المقررة للأموال العامة، وهي كما يلي:

١- عدم جواز التصرف فيها .

٢- أو الحجز عليها.

٣- أو تملكها بالتقادم .

١- قاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة.

القاعدة أن التصرفات التي تقع على الأموال في القانون المدني لا ترد على الأموال العامة إلا إذا قرر المشرع أو الإدارة ذلك، فإذا قررت الإدارة التصرف في المال العام بالبيع، أو الإيجار أو الرهن فمعنا هذا أنها أنهت صفة المال العام وأحالته إلى مال خاص لا يخضع للقاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة،إن التوسع في نطاق أموال لدولة ليشمل جميع أموال الدولة والقطاع العام لابد أن يخفف من مدى هذه القاعدة، فليس من المعقول منع تصرف

حرمة خاصة وعلى الدولة والمواطن السهر على سلامتها وحمايتها، وكل تخريب فيها أو تجاوز عليها يعد تخريبًا في كيان المجتمع وتجاوزًا عليه) وتجدر الإشارة إلى أن المشرع العراقي قد ضمن أول دستور لدولة العراق الحديث نصًا يتعلق بأموال الدولة وواجب حمايتها هو نص المادة (٩٣) من القانون الأساس الملغي لسنة ١٩٢٥ جاء فيه ما يأتي:(لا يجوز بيع أموال الدولة أو تفويضها أو إيجارها أو التصرف بها بصورة أخرى إلا وفق القانون).

[١]-المادة (١٥) من الدستور العراقي لسنة ١٩٧٠.

[٢]-المادة (٢٧) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ .

الإدارة في جميع أموالها، لأن هذا يتعارض مع مقتضيات المصلحة العامة ومع طبيعة الأعباء.[١]

٢- قاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العامة.

إن هذه القاعدة تهدف إلى منع الحجز على أموال الإدارة؛ لذلك فالهدف من القيام بالحجز على المال هو تمكين الدائن من استيفاء ماله بذمة المالك من دين بعد بيع مال المدين جبرًا إذا امتنع الأخير من الوفاء بدينه، أما الإدارة إذا ترتب عليها دين أو التزام للأفراد فإنها يفترض فيها القدرة المالية للحجز على أموالها، أو ترتيب حقوق عينية عليها برهنها رهنًا حيازيًا أو تأمينًا. [٢]

٣- قاعدة عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم .

لا يجوز اكتساب ملكية المال العام بالتقادم فمثلا إذا وضع الأفراد أيديهم على مال عام، فإن وضع اليد على هذا المال لا يكسبهم أي حق في ملكية ذلك المال مهما طالت مدة وضع اليد على المال العام،وتعتبر هذه القاعدة أهم وسيلة فعالة ومقررة لحماية المال العام، فلإدارة استرداد المال من يد الفرد مهما طالت مدة وضع يده عليها، وليس له الاحتجاج على الإدارة بدعوى تملكه للمال بالتقادم المكسب للملكية بموجب قواعد القانون المدني. [٣]

ثالثًا- الحماية الجنائية للأموال العامة.

إن المشرع العراقي يقرر حماية خاصة لأموال الدولة في قانون العقوبات رقم(١١١) لسنة ١٩٦٩. من خلال النصوص التي تتعلق بحماية أموال الدولة ويحدد الجزاءات في حالة وقعت

مخالفة التشريعات النافذة ، وحيث أن جرائم الاعتداء على المال العام من الجرائم الخطرة التي تهدد اقتصاديات الدولة، فلا بد من أن يتصدى قانون العقوبات لتلك الطائفة من الجرائم بقواعد قانونية تتضمن عقوبات جزائية،[٤] وقد ورد في قانون العقوبات عدة نصوص تتعلق بحماية المال العام وهي كما يلي:

نصت المادة (٣٥٢) على ما يأتي: "يعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن سنة وبغرامة لا تزيد عن مائة دينار أو بأحد هاتين العقوبتين كل من أفسد مياه بئر عامة أو خزان مياه أو أي مستودع

(١)- الجبوري، ماهر صالح علاوي (٢٠١٢)، مرجع سابق، ص (٢٨٥) .
(٢)-المرجع ذاته.
(٣)- المرجع ذاته، ص (٢٨٦) .
(٤)-الجبوري، ماهر صالح علاوي (٢٠١٢)، مرجع سابق ،ص(٢٨٧).

عام للمياه أو أي شيء آخر من قبل ذلك معد لاستعمال الجمهور بحيث جعلها أقل صلاحية للغرض الذي تستعمل من أجله أو تسبب بخطئه في ذلك".

وعالجت المادة(٣٥٣) موضوع الاعتداء على المرافق العامة للماء والكهرباء والغاز أو غيرها من المرافق وجعلت عقوبة هذا الاعتداء السجن مدة لا تزيد على سبع سنوات.

وعالجت المادة (٣٥٥) التي تضمنت تحريم كل تخريب أو اتلاف متعمد بطريق عام أو مطار أو جسر أو قنطرة أو سكة حديدية أو نهر أو قناة صالحين للملاحة، وتكون عقوبة هذا الفعل الحبس والغرامة أو أحد هاتين العقوبتين.[١]

أما المادة (٤٤٤) فقد عدت فقرتها(١١) ظرفًا مشددًا لعقوبة جريمة السرقة إذا ارتكبت على شيء مملوك للدولة، أو أحد المنشآت العامة أو أحد الشركات التي تساهم الدولة في أموالها بنصيب .[٢]

المطلب الثاني – التصرف بالأموال الناجمة عن الخصخصة وآثارها

تعني الخصخصة نقل ملكية أو إدارة مؤسسة من القطاع العام إلى القطاع الخاص وتؤدي إلى التحرك نحو الديمقراطية وتقليص دور الدولة، وتعتبر الخصخصة أحد أدوات استقرار السياسة الاقتصادية من ناحية تخفيف العبء المالي عن كاهل القطاع العام، وخاصة العجز الذي يعاني منه القطاع الحكومي نتيجة دعم وتمويل المؤسسات الحكومية المتعثرة، والآن أصبح ينظر للخصخصة على أنها أداة للإصلاح الهيكلي في المؤسسات الوطنية والمشاريع الحكومية من خلال توزيع الأدوار بين القطاعين العام والخاص، فالقطاع الخاص أكثر قدرة على إدارة المشاريع بكفاءة وإنتاجية مرتفعة مما يؤدي إلى تعظيم الرفاه الاجتماعي بشكل أفضل.[٣]

وتهدف الخصخصة في الأردن إلى إحداث إصلاحات هيكلية في الاقتصاد الأردني والمؤسسات الحكومية والمشاريع العامة، وإعطاء دور أكبر للقطاع الخاص للمساهمة في التنمية الاقتصادية، وبالتالي رفع مستوى تنافسية المؤسسات والاقتصاد، وقد نصت المادة (٣) من قانون التخاصية على أن "التخاصية تعني اعتماد نهج اقتصادي يتمثل في تعزيز دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي ليشمل مشاريع القطاع العام التي تقتضي طبيعتها، إدارتها على أسس تجارية" [٤]

(١)- المواد (٣٥٢ و ٣٥٣ و ٣٥٥) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ .
(٢)- المادة (٤٤٤) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ .
(٣)- مركز الأردن الجديد للدراسات (٢٠٠٢)، **الاستخدامات المثلى لعوائد التخاصية في الأردن**،عمان:دائرة المكتبة الوطنية ، الأردن ، ص (٢٢) .
(٤)- المادة (٣) من قانون التخاصية الأردني رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٠ .

سنقسم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الفرع الأول التصرف بالأموال الناجمة عن الخصخصة، ثم نتناول في الفرع الثاني آثار الخصخصة.

الفرع الأول- التصرف بالأموال الناجمة عن الخصخصة

إن سياسة الخصخصة واحدة من السياسات الاقتصادية المعاصرة، فقد كان من البديهي أن تعتمد الآثار الناجمة عنها، على العديد من العوامل التي تسهم في معالجة الجوانب السلبية والتخفيف من حدتها إلى حد ما، ولعل من الوسائل الهامة والفاعلة في مجال الحد من الآثار السلبية لسياسة الخصخصة،إنشاء صندوق خاص لعوائد الخصخصة، يحوي الأموال المتحصلة نتيجة استخدام مختلف صور أو أساليب الخصخصة، كذلك تلك الإيرادات الناشئة عن استثمار هذه الأموال، حيث يعد مثل هذا الصندوق أهم المتطلبات التي تسهم وبشكل فاعل في درء أثر الخصخصة السلبي خاصة على العمالة، لذلك فإن أثر الخصخصة على العمالة يعتمد وبشكل أساسي على عوائدها، وعلى كيفية استخدام تلك العوائد. (١)

فقد نصت المادة (١٣) من قانون التخاصية مع مراعاة أحكام المادة (١٠) من قانون المؤسسة الأردنية للاستثمار رقم (١٨) لسنة ١٩٩١ وتعديلاته على ما يلي:

أ- ينشأ بموجب هذا القانون صندوق خاص يسمى (صندوق عوائد التخاصية) تودع فيه جميع عوائد التخاصية، يتولى المجلس الإشراف عليه، ويتم تنظيم نشاط الصندوق وإدارته من قبل الهيئة وفقًا لنظام خاص يصدر لهذه الغاية.

ب- تشمل عوائد التخاصية جميع مبالغ المتأتية من عمليات إعادة الهيكلة أو إجراء التخاصية وفقًا لأحكام المادة (٤) من القانون .

ج. تحول عوائد التخاصية المتأتية قبل صدور هذا القانون إلى الصندوق حال إنشائه .

د. تستخدم هذه العوائد بقرار من مجلس الوزراء في الأغراض التالية:

١- سداد الديون التي تتحملها الحكومة والمترتبة على المؤسسات أو المشاريع التي تتم إعادة هيكلتها وإجراء التخاصية عليها، وتغطية النفقات المترتبة على ذلك.

٢- شراء الديون المترتبة على الحكومة للاستفادة مما يتأتى لها من خصم على هذه الديون

---

(١)- الظاهر، محمد عبد الله محمد، مرجع سابق،ص(٢٢٩) .

أو تسديديها عن طريق المبادلة أو أي طريقة أخرى يقرها المجلس ويوافق عليها مجلس الوزراء.

٣- الاستثمار في الأصول المالية .

٤- تمويل النشاطات الاقتصادية والاستثمارات الجديدة في قطاعات البنية التحتية ذات المردود الاقتصادي والاجتماعي المجدي، والتي تساعد في تحقيق التنمية المستدامة على أن تدرج في قانون الموازنة العامة.

٥- إعادة تأهيل وتدريب العاملين في المؤسسات والهيئات التي تتم إعادة هيكلتها أو تخاصيتها وتسوية حقوقهم المالية المترتبة تجاه هذه الجهات.

٦- شراء سنوات خدمة للموظفين للمؤسسات التي تتم تخاصيتها، والذين سيتم إخضاعهم لقانون الضمان الاجتماعي .

هـ- تعتبر عوائد الاستثمار أموال الصندوق إيرادًا للخزينة العامة.[١]

وتأسيسًا على ما سبق تبين من خلال نص المادة (١٣) من قانون التخاصية أن المشرع الأردني أنشأ بموجب هذا القانون صندوق عوائد الخصخصة بإشراف مجلس التخاصية وإدارة الهيئة التنفيذية لتخاصية، فلا يمكن استخدام عوائد تخاصية إلا بقرار من مجلس الوزراء الأردني، وسيحاول الباحث أن يبين مصادر عوائد الخصخصة والمميزات التي تتمتع بها هذه العوائد عن غيرها من الإيرادات العامة، وما هي استخدامات عوائد الخصخصة؟ وكما يلي:

أولًا – مميزات عوائد الخصخصة:

تعتبر عوائد التحول أحد أهم الآثار المباشرة لعملية التحول والتي تحدث في المدى القصير، حيث تتمتع تلك العوائد ببعض المميزات عن غيرها من الإيرادات العامة من حيث:

١- أنها تحدث مرة واحدة ولا تتكرر (فيما عدا العوائد من التأجير، وعقود الإدارة).

٢- أنها من أنواع العوائد الرأسمالية لذلك يتم تصفيتها على أنها إيرادات غير عادية غير ضريبية.

٣- أنها جاءت نتيجة لادخارات وطنية متراكمة عبر سنوات طويلة، يشارك فيها السلف والخلف.[٢]

---

(١)- المادة (١٣) من قانون التخاصية الأردني رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٠ .
(٢)- قندح ، عدلي شحادة، مرجع سابق ، ص (٥٣)

ثانيًا – مصادر عوائد الخصخصة :

إن مصادر عوائد التحول في الأردن تشمل صافي العوائد بالدينار الأردني وبالعملات الأجنبية من العمليات الآتية :

١- حصيلة بيع مساهمات الحكومة بالشركات والمؤسسات المتداولة وغير المتداولة في سوق عمان المالي.

٢- حصيلة بيع المؤسسات والمشاريع المملوكة للحكومة سواء حولت إلى شركات وتم بيعها ضمن برنامج التحول إلى القطاع الخاص .

٣- حصيلة تصفية موجودات الشركات والمؤسسات المملوكة من قبل الحكومة .

ونظرًا للميزات التي تتمتع بها عوائد التحول فإنه من المفروض تجنب تلك العوائد عن الاستخدامات المتكررة والعادية للخزينة، واتخاذ قرار من قبل البرلمان بإنشاء صندوق مستقل ماليًا وإداريًا تحول إليه أموال حسابات عوائد التحول، وتناط به عملية إدارتها واستثمارها. [١]

إن الحكمة من إنشاء صندوق عوائد الخصخصة هو تجميد عائدات التحول على المدى القصير، ومنع استخدام مثل هذه الموارد لإعادة تغطية النفقات، فالهدف الرئيس من هذا الصندوق هو استثمار العائدات بشكل أفضل وطريقة ممكنة لحل مشاكل اجتماعية معينة مثل: الفقر،البطالة، ولكن ليس عن طريق الدعم المباشر، بل من خلال تمويل الشركات والمؤسسات الصغير والمتوسطة الحجم علاوة على ذلك يجب تخصيص نسبة من عائدات الصندوق لاستخدامها للاستثمار في قطاعات التعليم والخدمات الصحية، والبنى الهيكلية الرئيسية، أما الهدف الأخير فهو بزيادة معدل الدخل القومي لدعم عملية التنمية الشاملة ،وإعادة توزيع الثروة إلى أكبر عدد مكن من الأردنيين .

ومن الواضح أن اتخاذ مثل هذه الخطوات المقترحة لتوجيه عوائد وأموال التحول إلى حساب خاص، وتحديد استخداماتها بشكل مناسب سوف يؤدي إلى تبديد أي شكوك غير مبررة لدى البعض من أن هدف الحكومة من تنفيذ برنامج التحول هو توفير السيولة للخزينة العامة لمواجهة الاختلالات في الموازنة .[٢]

---

(١)-مجلة أخبار التخاصية (١٩٩٧) ، الهيئة التنفيذية لتخاصية، عمان ، العدد (١٤)،المجلد(٣) ، ص (٧).
(٢)-مجلة أخبار التخاصية (١٩٩٧) ، المرجع السابق ،ص ص (٧-٨)

ثالثًا- استخدامات عوائد الخصخصة :

يمكن أن تستخدم عوائد التحول إلى القطاع الخاص لتحقيق هدف أو أكثر من الأهداف التالية:

١- المساعدة في تخفيف مشكلتي البطالة والفقر .

حتى تتمكن الحكومة من استخدام جزءًا من عوائد التحول لتخفيف حدة الفقر والبطالة، فإنه يجب أولا استثمار هذه الأموال واستخدام العائد الذي يتأتى لتمويل المشاريع الهادفة للحد من مشكلتي الفقر والبطالة، وهنا لا يد من وضع أسس محددة تحكم عملية التمويل المقترحة، كأنه يشير نظام الصندوق المقترح إلى الأسس التي بموجبها سيتم تقديم القروض إلى المشاريع الصغيرة وغيرها من الاستثمارات الاجتماعية، وأن يتم تحديد أسعار الفوائد التي سيتم فرضها على جميع أنواع القروض والتسهيلات التي ستقدم للجهات المعنية [١]

٢- تسديد جزء من الدين العام الخارجي.

يفترض أن يتم استخدام جزءًا من عوائد التحول لتسديد جزء من الدين العام الخارجي، علمًا بأنه تتم إعادة جدولة نسبة لا بأس بها من ديون الأردن الخارجية، وعندما تستحق أجزاء من تلك الديون في المستقبل يكون الصندوق قد حقق المزيد من العوائد وعظم إيراداته.

٣- إعادة هيكلة بعض الشركات والمؤسسات العامة المراد تحويلها .

يقترح أن يتم استخدام جزءًا من عوائد البيع لخدمة عملية التحول ذاتها، كأن يتم تخصيص مبلغ من العوائد إعادة هيكلة بعض الشركات والمؤسسات العامة كالملكية الأردنية لتمكينها

من رفع قيمة أصولها المالية ليتسنى بعد ذلك بيعها بسعر يوفر للصندوق أموالا إضافية .

٤- تسديد الدين العام الداخلي للقطاع المصرفي .

إن استخدام جزءًا من عوائد البيع لتسديد الدين العام الداخلي للقطاع المصرفي سيعمل على توفير ذالك الجزء من الأموال التي كانت تستخدم سنويًا لإطفاء خدمة تلك الديون، الأمر الذي يمكن الحكومة من استغلال الأموال التي تم توفيرها لتمويل بعض المشاريع والاستثمارات الاجتماعية الأخرى. [٢]

---

(١)- قندح،عدلي شحادة، مرجع سابق،ص(١١٧).
(٢)-المرجع ذاته،ص(١١٧).

٥- تمويل مراكز البحث والتطوير العلمي .

يقترح أن يتم استخدام جزءًا من عوائد أموال الصندوق في تمويل مراكز البحث والتطوير العلمي، ومراكز التدريب المهني.

٦- تمويل إقامة بعض المشاريع التنموية الوطنية ذات الأولوية مثل السدود والجسور وغيرها.

٧- شراء سنوات خدمة للموظفين للمؤسسات التي تتم تخاصيتها والذين سيتم إخضاعها لقانون الضمان الاجتماعي.

٨- إعادة تأهيل وتدريب العاملين في المؤسسات والهيئات التي يجري خصخصتها وتسوية حقوقهم المالية المترتبة تجاه هذه الجهات (١)

وقد تصطدم الحكومة خارجيًا بإصرار صندوق النقد الدولي على عدم جواز استخدام هذه العوائد إلا لأغراض تسديد الديون الخارجية، فإن كافة الشواهد تدل على أن البنك الدولي بدأ يمارس نشاطًا ملحوظًا، يهدف إلى إقناع العديد من الدول النامية لتوظيف عوائد الخصخصة لسداد الديون الخارجية، فإن وضع عوائد الخصخصة في صندوق خاص(صندوق عوائد الخصخصة) بها لاستثمارها سيتيح المجال لتحقيق جزءًا من عوائد الاستثمار لسداد الديون الخارجية أو الداخلية المستحقة على الدولة،وهو ما يعني إمكانية التغلب على ضغوط المؤسسات الدولية (صندوق النقد الدولي والبنك الدولي) التي تهدف إلى سداد ديون الخارجية. (٢)

الفرع الثاني – آثار الخصخصة :

يؤدي تطبيق سياسة الخصخصة إلى العديد من الآثار الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، إيجابية وسلبية وذات أبعاد متعددة، هذا ما جعل الدولة تتخذ سياسات اقتصادية بهدف التأثير على هذه الآثار لغرض الاستفادة القصوى من إيجابياتها وتعظيم فوائدها على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، والتقليل ما أمكن من سلبياتها لغرض إبعاد الاقتصاد والمجتمع والاستقرار السياسي من نتائجها ومخاطرها؛ لضمان أن تؤدي عملية التحويل هذه النتائج المرجوة منه.(٣)

سنتناول في هذا الفرع كلًا من الآثار الاقتصادية والمالية والاجتماعية والسياسية والبيئية وكما يلي :

---

(١)- المادة (١٣) فقرة (٢) من قانون التخاصية الأردني رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٠.
(٢)- الظاهر، محمد عبد الله محمد، مرجع سابق ،ص (٢٣١) ..
(٣)- الربيعي، عبد محمد فاضل، مرجع سابق، ص (١٨٢) .

أولًا- الآثار الاقتصادية- تنقسم الآثار الاقتصادية إلى آثار الخصخصة على الاستثمار وأثارها على الكفاءة الاقتصادية.

١- أثر الخصخصة على الاستثمار.

تكمن أهمية الخصخصة في كونها تشكل محورًا هامًا لجذب مزيد من تدفقات الاستثمار الأجنبي فقد ظهرت الاستثمارات الأجنبية في منتصف القرن الماضي في الدول النامية،ومرت بمرحلة ما يسمى باستغلال الموارد الطبيعية والتكيف الهيكلي والتحول إلى نظام اقتصاد السوق، وانتهت بزيادة دور القطاع الخاص، [١]

وتعني الاستثمارات الأجنبية قيام شركة أو عدة شركات أجنبية بالاستثمار في دولة ما لإنتاج سلع أو خدمات معينة عن طريق إنشاء مصنع أو شركة أو قيام تلك الشركات الأجنبية بتمليك نسبة معينة من رأسمال شركة أو مؤسسة وطنية قائمة.

وفي الأردن، تشير البيانات والمعلومات المتوافرة عن تجربة عملية الخصخصة إلى أنه من مجموع ثماني عمليات خصخصة رئيسة نفذت منذ بداية العملية وحتى منتصف عام ٢٠٠٣ حيث كان من بين تلك عمليات الخصخصة ست عمليات مع مستثمر أجنبي أو بمشاركته. [٢]

وللاستثمار جانبان:

الجانب الإيجابي للاستثمار الأجنبي:

يتمثل في أنه عامل مساعد في إنجاز عملية الخصخصة في حالة عدم كفاية المدخرات المحلية. وهو يساعد على التطور والزيادة في معدلات النمو الاقتصادي القومي وتوفر مصدرًا متجددًا بشروط جيدة للحصول على رؤوس الأموال الأجنبية لتمويل برامج وخطط التنمية، تساهم الاستثمارات الأجنبية في تنمية الملكية الوطنية ومساهمة القطاع الخاص في الناتج القومي. وتجلب معها التكنولوجيا والتقنيات الحديثة والإدارة العلمية الحديثة الواعية وتوفير فرص عمل جديدة، وفتح أسواق جديدة للتصدير، وكذلك تحسين ميزان المدفوعات عن طريق زيادة فرص التصدير وتقليص الواردات وتدفق رؤوس الأموال الأجنبية. [٣]

أما الجانب السلبي للاستثمار الأجنبي:

قد يؤدي إلى السيطرة على الاقتصاد والتأثير على نظام الحكم حيث يستخدم قدراته المالية والتسويقية والتكنولوجية في الهيمنة، وأن انسحابه المفاجئ في السوق المحلي يعرض الاقتصاد المضيف لأزمات أكثر ضررًا ، هذا بالإضافة إلى الخشية من سيطرته على قطاعات حيوية

---

(١)- عبوي، زيد منير،مرجع سابق ،ص (١٢٨).

(٢)-قندح،عدلي شحادة(٢٠٠٣)،**التخاصية أحدث نماذج التنمية الاقتصادية**،عمان:دار مجدلاوي،الأردن،ص ص (٩٩-١٠٠) .

(٣)-عبوى، مرجع سابق، ص (١٢٨) .

وإستراتيجية يهدد من خلالها السيادة الوطنية وحرية القرار الوطني. [١]

٢- أثر الخصخصة على الكفاءة الاقتصادية:

إن الكفاءة الاقتصادية هي واحدة من الأهداف الأساسية التي تسعى الدول من خلال برامج الخصخصة إلى تحقيقها عن طريق زيادة الإنتاجية أو تعظيم الأرباح، وبالتالي رفع الكفاءة الاقتصاد بشكل عام، وتعتبر المنافسة هي إحدى أهم الوسائل الكفيلة برفع الكفاءة، فالمحرك الرئيس للكفاءة هو قيام المنافسة. ولا تقتصر المنافسة على تقديم أفضل السلع والخدمات بأقل الأسعار الممكنة فحسب وإنما تشمل على المنافسة المالية المتمثلة في رفع قيمة السهم بشكل يعود بالنفع على المستثمرين . [٢]

إن نسبة عالية من المشروعات التي تمت خصخصتها، أصبحت أكثر كفاءة وربحية عما كانت عليه في القطاع العام، وهذا ما يؤكد أثر الخصخصة الإيجابي على الكفاءة والربحية؛ لأن الخصخصة أدت إلى نقل الشركات من القطاع العام إلى القطاع الخاص الذي سيعمل على إدخال التكنولوجيا الحديثة، خاصة في الاستثمارات الأجنبية، وإدخال الإدارة العلمية وتدريب وتشغيل ذوي المؤهلات العلمية ممن يجيدون التعامل مع التقنيات الحديثة. [٣]

ثانيًا - الآثار المالية للخصخصة:

من أهم الأولويات التي تدفع الحكومات إلى التفكير في برامج الخصخصة وتنفيذها هو الاعتقاد السائد بأنها تخلص الحكومات من أعباء الديون والعجز في الموازنة العامة.

وعليه نبين الآثار المالية على الموازنة العامة ومديونية الدولة على النحو التالي:

أ- أثر الخصخصة على الموازنة العامة:

تؤثر الخصخصة على الموازنة العامة للدولة إيجابيًا في تخفيف الأعباء المالية عن الدولة وتخفيض عجز ميزانياتها العامة، وتأتي هذه النتيجة بشكل مباشر للدخل الذي تحصل عليه الدولة نتيجة بيع ممتلكاتها للقطاع الخاص. وفي بعض الأحيان قيام الدولة بطرح ما تحتاج إليه من خدمات في مناقصات القطاع الخاص، مثل أعمال النظافة، والتشغيلية والصيانة وهذا يعمل على تخفيض النفقات الجارية وتكاليف التشغيل السنوية. ورغم الآثار الايجابية للخصخصة على المالية العامة ويظهر أثر الخصخصة على الموازنة العامة لمملكة الأردنية الهاشمية ومن أهم تلك الآثار التي يمكن التركيز على ما يلي: [٤]

---

(١)- عبد الرحيم ،زاهر محمد ،مرجع سابق ،ص (١٩)

(٢)-موسى،أحمد جمال الدين(٢٠٠٤)،**الآثار الاقتصادية والقانونية والاجتماعية المترتبة على خصخصة وحدات قطاع الأعمال العالم**،جامعة المنصورة ،مصر،ص (٣٣)

(٣)- مرجع ذاته ، ص(٣٣) .

(٤)- قندح، عدلي شحادة (٢٠٠٣)، مرجع سابق،ص ص(٩٨-٩٩).

عوائد بيع المؤسسات العامة والشركات الخاضعة لبرنامج الخصخصة وإيرادات استثمار عوائد الخصخصة والإيرادات الضريبية،على أرباح الشركات والإيرادات الجمركية. وإيرادات الرسوم التي تقرض على معاملات تلك الشركات بعد الخصخصة .[١]

ب- أثر الخصخصة على مديونية الدولة:

إن أكثر الدول النامية لجأت إلى القروض الخارجية من الدول والمنظمات والهيئات الإقليمية والدولية،أو الداخلية من البنوك وإصدار السندات وذلك لعدم كفاية مواردها المالية لمواجهة النفقات الجارية والاستثمارية، وعندما تبنت سياسة الخصخصة فإن حصة بيع المشروعات قد أسهمت في خفض مديونيتها الخارجية والداخلية، وقامت الحكومة باستخدام جزء من عوائد الخصخصة لسداد بعض الديون المستحقة على المملكة الأردنية الهاشمية والمؤسسات التي تمت خصخصتها. [٢]

ثالثًا - الآثار الاجتماعية:

تعتبر الآثار الاجتماعية من أهم الآثار الناجمة عن الخصخصة؛ مما يستلزم الأمر أن يحسب لها أبعادها وخاصة الآثار السلبية منها، والسعي إلى التخفيف من واقعها وتعظيم الآثار الإيجابية؛ لذلك نبين أثر الخصخصة على العدالة الاجتماعية وعلى العمالة، وكما يلي:

١- أثر الخصخصة على العدالة الاجتماعية :

تحمل الخصخصة في طياتها آثار إيجابية تؤدي إلى مزيد من العدالة الاجتماعية وتتمثل بالآتي :

أ- الخصخصة تعطي فرصة لطبقة العاملة في التملك والمساهمة في العملية الإنتاجية وهو ما يسمى "بتشجيع رأس مالية الشعب" .

ب- تسمح الخصخصة بخلق نوع من التقارب بين الطبقة العاملة والملاك بعد أن أصبح الأفراد مساهمين ومالكين للمشروع أو الشركة، فمشاركتهم في رأس المال والربح واتخاذ القرار سوف يجعلهم يزيدون من جهدهم فيدفعون بالعملية الإنتاجية إلى مزيد من الإنتاج والكفاءة فتزيد أرباحهم وثرواتهم.

ج. إذا ترتب على الخصخصة تحسين في مستوى الكفاءة الاقتصادية ورفع معدل النمو الاقتصادي فإن مجمل المستهلكين يمكنهم الاستفادة من هذا التطور لسببين هما: الانخفاض في أثمان السلع والمنتجات، وزيادة الدخول الحقيقية التي تعم على أثر

---

(١)-المرجع ذاته، ص(١٠٢).
(٢)- عبوي،زيد منير،مرجع سابق،ص (١٣١).

ارتفاع معدل النمو الاقتصادي.[1]

أما الآثار السلبية لعملية الخصخصة في هذا الجانب فتتمثل فيما يلي:

أ- قد تؤثر الخصخصة سلبًا على التوزيع الوظيفي للدخل القومي؛ ذلك أن المشروعات العامة تتميز في غالبية دول العالم الثالث بوجود حجم كبير من القوى العاملة بالمقارنة مع مثيلاتها في القطاع الخاص، وأن الأجور فيها عادة أعلى في المتوسط من القطاع الخاص، وأن تأثيرات نقابات العمال أكثر ظهورًا، وهي أمور عرضة للتبديل بعد الخصخصة التي تقود عادة إلى خفض العمالة ونقص الأجور، وتحجيم أهمية النقابات العمالية، ويؤدي ذلك بطبيعة الحال إلى تغيير في هيكل التوزيع الوظيفي، حيث ينخفض نصيب الأجور ويزيد نصيب الأرباح.[2]

ب- تؤدي الخصخصة إلى إلغاء الدعم للسلع والخدمات مما يؤثر على الطبقات الفقيرة في المجتمع.

ج. التقليل من إنتاج السلع الاجتماعية، حيث أن الإنتاج طبقًا لنظام آلية السوق وطبقًا للقوة الشرائية مما يقلل من إنتاج السلع منخفضة الثمن.[3]

وتأسيسًا لما سبق، تبين أن سياسة الخصخصة يترتب عنها آثارًا سلبية على العدالة الاجتماعية ذلك أن الإصلاح الاقتصادي يفرض أعباء ثقيلة على الفقراء الذين هم أقل قدرة على تحملها، وبالتالي فإن هناك خطرًا قائمًا عند انتهاج سياسة الخصخصة، وهو أن يؤدي الاعتماد على آليات السوق وحدها كأداة لتحقيق النمو الاقتصادي إلى إضعاف التزامات الفرد باتجاه الجماعة، ومن ثم فقد المواطنين الأكثر ضعفًا لملجئهم الاجتماعي الطبيعي، فالخصخصة إذا شملت المنشآت والمرافق الخدمية والاجتماعية قد تعود إلى نتائج تناقض مبدأ الرفاه الذي يقتضي بضرورة توفير الخدمات لمن يحتاجها، رأي الباحث جاء مؤيدًا صحة هذا الرأي لما تقدم به الباحث أحمد جمال الدين موسى حول الآثار السلبية للخصخصة على العدالة الاجتماعية.[4]

٢- أثر الخصخصة عل العمالة :

يعد تأثير الخصخصة على العمالة من أهم المشاكل الاجتماعية للخصخصة؛ وذلك

---

(١)-موسى، أحمد جمال الدين، مرجع سابق، ص (٤٣).
(٢)-المرجع ذاته ، ص (٤١).
(٣)- الربيعي، عبد محمد فاضل، مرجع سابق، ص (١٨٨) .
(٤)-موسى، أحمد جمال الدين، مرجع سابق، ص (٤٦).

باعتبارها أكثر المواضيع التي تؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي والاجتماعي، إذ إن المشروعات العامة قد أثقلت بالأعداد الكبيرة الزائدة عن حاجتها، وبالإضافة إلى اتصاف العاملين في المشروعت العامة بانخفاض مهاراتهم وقدراتهم العلمية والفنية والاعتماد على الأجور والمرتبات بعيدة الصلة بالإنتاجية، فالقطاع الخاص تحركه اعتبارات الربحية وضغط المصروفات الأمر الذي سيؤثر سلبًا في هذه العمالة، وذلك للاحتمال الكبير باستبدالها بعمالة أرخص وأكثر مرونة تماشيًا مع أهداف القطاع الخاص .[١]

يرى الباحث أن رأس المال الأجنبي الذي يسعى دائمًا إلى تحقيق أقصى الأرباح، يختار فقط الاستثمار في تلك المواطن التي توفر له مثل هذه الفرص لأرباح مرتفعة للغاية، أما لوجود موارد أولية مهمة رخيصة قابلة للاستغلال، وإما لتوفير قوى عاملة رخيصة تتمتع بالمهارة بما يؤدي إلى خفض تكاليف العمالة والإنتاج أو الوصول إلى أسواق أخرى، ولم تكن مثل هذه الظروف متوافرة في كثير من الدول النامية.

رابعًا- الآثار السياسية :

ينجم عن الخصخصة العديد من الآثار السياسية قد تفوق تكلفتها الاقتصادية المتوقعة، من أهم الآثار الإيجابية الناجمة عن الخصخصة ما يلي:

١- تعتبر الخصخصة بمثابة العلاج الناجح لإزالة الفساد والبيروقراطية من الإدارة والاقتصاد القومي، كما أن تطبيق سياسة الخصخصة وإنجاح برامج تنفيذها يؤدي إلى

خلق نوع من التوازنات السياسية، ومن ثم الاستقرار السياسي.

٢- تؤثر الخصخصة على الأنظمة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية؛ لأن نجاحها مرتبط بوجود بيئة ديمقراطية ومناخ ديمقراطي تسود فيه التعددية الحزبية والحرية الاقتصادية.[٢]

أما الآثار السلبية للخصخصة على الصعيد السياسي خاصة إذا ما تم تحويل بعض المشروعات الحيوية والإستراتيجية إلى الملكية الخاصة، الأمر الذي سيؤثر في الاعتبارات السرية والأمن القومي المرتبطة بهذه المشروعات. [٣]

---

(١)-المرجع ذاته، ص (٢٠٨).
(٢)-الربيعي، عبد محمد فاضل، مرجع سابق، ص (١٩٦) .
(٣)-المرجع ذاته ، ص (١٩٦) .

ومن الناحية السياسية:فإن حركة رأس المال الأجنبي لا تحدث بمعزل عن السياسات الخارجية للدول الرأسمالية الرئيسة، وكان من الطبيعي أن يؤدي الصراع السياسي ضد هيمنة القوى الاستعمارية القديمة الجديدة على الدول النامية، ومنطقة الشرق الأوسط، وبالتالي فمن وجهة نظر الباحث وبالرغم من ضعف إقبال الشركات متعددة الجنسيات على الاستثمار، فإن الدولة التي توافق على الاستثمار الأجنبي تكون قد وقعت ضحية وفريسة لتلك الشركات متعددة الجنسيات؛ لذلك فإنها تقدم كل الضمانات والإعفاءات من الضرائب ومن القوانين العمالية والاجتماعية وقيود الاستيراد.

خامسًا – الآثار البيئية :

تولي الحكومات أهمية خاصة بالبيئة وحماية الأفراد والمجتمعات من التلوث، وهي تضع التشريعات والقوانين الخاصة بحماية البيئة، فالمشروعات الخاصة عادة تهدف إلى تحقيق أقصى ربح وهي في ذلك غير مهتمة بالأضرار التي قد تنتج عن قيامها بتنفيذ المشروعات؛ ولهذا فإن مسؤولية الدولة في هذا الجانب تبقى قائمة وعليها أن تسن التشريعات الرادعة والمعاقبة لأي تمادٍ يضر بالبيئة من النشاط الخاص.وكذلك استخدام مختلف الأساليب المشجعة على عدم الأضرار خاصة ونحن في عصر التكنولوجيا والصناعات الكيمائية ومخلفاتها التي تضر بالتوازن البيئي.[١]

---

(١)-الربيعي، عبد محمد فاضل، مرجع سابق، ص (١٩٨) .

الخاتمة

تبين من خلال دراستنا لموضوع النظام القانوني للخصخصة أن نجاح سياسات الإصلاح الاقتصادي بشكل عام يجب أن تحاط بإطار تشريعي يضمن سلامة تطبيق هذه السياسات، ويضمن حقوق العاملين المحتمل أن تتغير أوضاعهم الوظيفية من خلال التحول إلى القطاع الخاص، ويضاف إلى ذلك أهمية وجود السند القانوني للخصخصة، باعتبارها مجموعة من السياسات المتكاملة تعتمد على آليات السوق ومبادرات القطاع الخاص من أجل الوصول بالمقدرات الإنتاجية إلى أعلى درجات الكفاءة الاقتصادية، وتخفيض العبء المالي عن كاهل الموازنة العامة، وتقليل الديون وإطلاق الموارد الحكومية لتمويل الحاجات الأساسية وإعادة بناء المرافق الإنتاجية والخدمات لتحقيق أهداف التنمية والعدالة الاجتماعية، وخلص الباحث في هذه الدراسة إلى أهم النتائج والتوصيات نعرضها فيما يلي:-

أولًا – النتائج :

١- إن أموال الدولة التي تقبل الخصخصة هي الأموال المملوكة لها ملكية خاصة.

٢- تبين أن الشركة المساهمة الناتجة عن التحول في الأردن، في الفقرة الأخيرة من المادة الثامنة من قانون الشركات، والمادة (١٦) من قانون التخاصية الأردني خلفًا عامًا للمؤسسة أو السلطة أو الهيئة الرسمية العامة، وتحل محلها حلولا قانونيًا وواقعيًا.

٣- أن الإصلاحات الاقتصادية التي اعتمدتها الحكومة الأردنية والقوانين الخاصة بالمستثمرين أدت إلى زيادة الكفاءة الإنتاجية والقدرة التنافسية للمؤسسات الخاصة التي أصبحت تمتلك قدرات مالية وإنتاجية كبيرة.

٤- تُعد الخصخصة سياسة لتعزيز وتفعيل دور القطاع الخاص في الحياة الاقتصادية، وهذه السياسة قد برزت نتيجة عوامل داخلية وخارجية، وهي وسيلة وليست غاية بحد ذاتها، والهدف الأساسي لعملية الخصخصة هو رفع مستوى الأداء وتحسين الكفاءة الإنتاجية بالإضافة إلى تقليص الإنفاق العام للحد من عجز الموازنة العامة.

٥- بما أن التأميم هو عكس الخصخصة فإن الحكومة العراقية اتجهت نحو اقتصاد السوق وتبنت سياسة الخصخصة، في حين كانت في عقد السبعينات والثمانينيات تشجع الاستثمارات المحلية والعربية ومنعت الاستثمار الأجنبي في البلد آنذاك، وبالتالي أصدرت قانون الاستثمار الأجنبي ودخلت الشركات متعددة الجنسيات للعراق بعد عام (٢٠٠٣) للاستثمار في العراق.

٦- أن السهم الخاص أو السهم الذهبي يختلف عن الأسهم العادية من حيث الخصائص الجوهرية والحقوق والالتزامات المرتبطة به، مما يعرف بالسهم الذهبي ما هو إلا حقيقية الأمر نظام قانوني للرقابة على الشركات الناجمة عن الخصخصة، وهو مقرر بقواعد قانونية آمرة لا سبيل للاتفاق على مخالفتها كما أنه يتعلق بالنظام العام لارتباطه بفكرة المصلحة العامة .

٧- الأصل أن جميع الأموال المملوكة للدولة سواء كانت منقولة أو غير منقولة (عقارية) هي أموال مملوكة للدولة ملكية خاصة،وهي لا تكتسب صفة العمومية إلا بتخصيصها لأغراض المنفعة العامة، وبزوال هذا التخصيص تعود هذه الأموال لأصلها باعتبارها من الأموال الخاصة.

٨- ولأهمية أموال الدولة عمومًا، وأموال الدولة الخاصة بشكل خاص دأب المشرع على حماية هذه الأموال من أي تعد ينالها، وأجاز للدولة ومؤسساتها إزالة مثل هذا التعدي إداريًا، فضلًا عن حقها في اللجوء إلى القضاء؛ لإزالة هذا التعدي قضائيًا، بل إن بعض التشريعات المدنية ذهبت إلى منح أموال الدولة الخاصة نفس الحماية المدنية المقررة للأموال العامة، وذلك بأنها منعت التصرف بها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم شأنها شأن الأموال العامة.

ثانيًا- التوصيات :

أما التوصيات التي يمكن إيرادها لهذه الدراسة،فهي كما يلي:

١- بالنسبة للمشرع الأردني:

أ. نوصي باستخدام عوائد الخصخصة في إيجاد استثمارات جديدة وليس لتغطية العجز في الموازنة العامة أو لتسديد الديون.

ب. عند بيع أسهم الشركات العامة،تخصيص نسبة معينة من أسهم هذه الشركات لتباع للمنتسبين العاملين فيها، ويمكن أن يتم البيع في هذه الحالة بشكل مباشر مع منحهم مزايا خاصة، كالبيع بسعر منخفض أو عن طريق البيع بالتقسيط، دون أن يشمل ذلك، بقية الأسهم التي تباع للجمهور.

ج. نوصي بنشر الوعي الاجتماعي تجاه سياسة الخصخصة، وحشد التأييد لها على أساس أنها سياسة إصلاح وإعادة هيكلة للشركات العامة، وليست مجرد تنازل الدولة عن ملكية المشروعات، أو تصفية الدولة، أو أنها سياسة لتمليك الأجانب مفاتيح

الاقتصاد الوطني، حيث إن المستثمر الأجنبي له حدٌ أعلى لا يجوز تجاوزه، ويخضع لقوانين وتشريعات البلد الذي يستثمر فيه.

د. ضرورة القيام مستقبلًا بمزيد من الدراسات والبحوث حول أثر الخصخصة في تطوير الشركات العامة المراد خصخصتها.

هـ. يجب أن تتضمن نصوص الاتفاقيات المعقودة بين الحكومة والشركاء الاستراتيجيين بنودًا تتضمن حقوق العاملين مع إيجاد جهة رقابية على مستوى عالٍ مهمتها مراقبة تنفيذ بنود تلك الاتفاقيات.

٢- بالنسبة للمشرع العراقي

أ. إصدار قانون خاص ينظم من خلاله عملية الخصخصة كإحدى الوسائل الاقتصادية التي يمكن إنعاش وتنمية بعض مرافق الحياة، يضم جميع الأحكام القانونية الخاصة بهذه العملية، وأما الهيئة العراقية للخصخصة قد اعترفت بأسلوب آخر للخصخصة إضافة إلى نقل الملكية وهو إدارة المشروعات العامة من قبل القطاع الخاص.

ب. تعديل المادة (٢٧) من الدستور العراقي الحالي لعام (٢٠٠٥)، فقد تناول فقرتين في حماية الأموال العامة أولا، وأملاك الدولة ثانيًا، ولنا على هذا النص ملحوظتان: -

الأولى:أن النص ميز بين(الأموال العامة) و(أملاك الدولة) وكأن واضعي الدستور عادوا إلى النظرية التقليدية للتميز بين الأموال العامة والأموال الخاصة.

والثانية:يفترض بالمشرع الدستوري أن يلقي على عاتق الدولة أولا مسؤولية حماية المال العام، بينما النص حصر واجب حماية الأموال العامة بالموطنين، وهذا أمر يثير الاستغراب، فواجب حماية المال العام يقع أولا على الدولة فهي التي تمنع التصرف به أو التجاوز عليه أو تملكه بالتقادم، وندعو المشرع الدستوري العراقي لمعالجة هذا النقص بالنص على الدولة وعلى كل مواطن حماية المال العام.

٣- يوصي الباحث باستخدام عوائد الخصخصة في خلق استثمارات جديدة وليس لتغطية العجز في الموازنة العامة أو لتسديد الديون المترتبة.

المصادر والمراجع

أولًا- الكتب

١- الأبرش، محمد رياض،(١٩٥٨)، **الخصخصة آفاقها وأبعادها،** ط١، دمشق:دار الفكر، سورية.

٢- الأنباري،صباح صادق جعفر،(٢٠٠٨)، **مجلس شورى الدولة العراقي،** ط١، رقم القرار (٢٠٠٥/٥٦) في تأريخ ٢٠٠٥/٦/١٥.

٣- الجبوري،مهند إبراهيم،(٢٠٠٧)، **النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص،**عمان: دار الحامد، الأردن.

٤- الجبوري،ماهر صالح علاوي،(٢٠١٢)،**الوسيط في القانون الإداري،** ط٢، الموصل: جامعة الموصل، العراق.

٥- جمال الدين،سامي،(١٩٩٣)،**أصول القانون الإداري،** الإسكندرية: جامعة الإسكندرية، مصر.

٦- الحاجي، محمد عمر(٢٠٠٧)،**الخصخصة ما لها...وما عليها،**ط١،دمشق:دار المكتبي، سوريا.

٧- أبو حمد، رضا صاحب،(٢٠٠٤)، **الخصخصة وإمكانيات تطبيقها في العراق،** جامعة الأنبار، الأنبار، العراق.

٨- الخلايلة،محمد علي،(٢٠١٥)، **الوسيط في القانون الإداري،**ط١، عمان:دار الثقافة، الأردن.

٩- الربيعي،عبده محمد فاضل(٢٠٠٤)،**الخصخصة وأثرها على التنمية بالدول النامية،** ط١، القاهرة: مكتبة مدبولي.

١٠- الزغارير،محمود مصطفى،(٢٠٠٤)، **الخصخصة في الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق،**ط عمان:دار دجلة، الأردن.

١١- السعيد،كامل،(١٩٩٧)،**شرح قانون العقوبات الأردني،** الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، ط، عمان، الأردن.

١٢- شطناوي،علي خطار،(٢٠٠٣)، **الوجيز في القانون الإداري،**القاهرة:دار الفكر العربي، مصر.

١٣- شيحا،إبراهيم عبد العزيز،(٢٠٠١)، **أصول القانون الإداري،**الإسكندرية،منشأة المعارف، مصر.

١٤- شيحا، إبراهيم عبد العزيز،(٢٠٠٢)، **الوجيز في القانون الإداري**، عمان: دار وائل، الأردن.

١٥- شيحان،شهاب حمد،(٢٠٠٨)،**إشكالية الخصخصة وانعكاساتها في رفع كفاءة الأداء الاقتصادية،** جامعة بغداد،العراق.

١٦- صالح،باسم محمد(١٩٨٩)،**القانون التجاري الشركات التجارية**، بغداد: المكتبة القانونية، بغداد ، العراق.

١٧- الطماوي،سليمان محمد،(١٩٦٧)،**الوجيز في القانون الإداري**،القاهرة:دار الفكر العربي، مصر.

١٨- عاشور،أحمد صقر،(١٩٩٦)،**التحول إلى القطاع الخاص:تجارب عربية في خصخصة المشروعات العامة**، القاهرة:المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر.القاهرة:مصر.

١٩- أبو عامرية،فالح،(٢٠٠٧)،**الخصحصة وتأثيراتها الاقتصادية**،ط١،عمان:دار أسامة للنشر والتوزيع ، الأردن.

٢٠- عبد الخالق،السيد أحمد،(١٩٨٣)،**التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص بين التنظير والواقع**،القاهرة، دار النهضة العربية، مصر.

٢١- عبد الرحيم،زاهر محمد،(٢٠١١)،**إدارة الخصخصة بين النظرية والتطبيق**،ط١،عمان:دار الراية للنشر والتوزيع، الأردن.

٢٢- عبد اللطيف،محمد أحمدن(٢٠٠٢)،**جرائم الأموال العام**،القاهرة:دار النهضة العربية،مصر.

٢٣-عبوي،زيد منير(٢٠٠٦)،**الخصخصة في الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق**،ط١،عمان:دار دجلة، الأردن.

٢٤- العزام،سهيل(٢٠٠٣)،**الخصخصة وأثرها على المرفق العام**،جامعة بغداد،بغداد،المكتبة الوطنية، العراق.

٢٥- العزاوي، عدنان أحمد ولي، (١٩٨٩)، **القانون التجاري الشركات التجارية**، بغداد: المكتبة القانونية، بغداد ، العراق.

٢٦- العشماوي،شكري رجب،(٢٠٠٧)،**الخصخصة-مفاهيم تجارب دولية وعربية**،الإسكندرية، الدار الجامعية، مصر.

٢٧- على الله، عبد الحليم عباس،(٢٠١٠)،**الخصخصة وإشكالية التحول نحو اقتصاد السوق في العراق**، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة القادسية، العراق.

٢٨- الفاعوري،رفعت عبد الحليم(٢٠٠٤)،**تجارب عربية في الخصخصة**، القاهرة:المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر.

٢٩- قطب،محمد علي،(٢٠٠٦)،**الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام**، الإسكندرية: ابترك للطباعة والنشر،مصر.

٣٠- قندح، عدلي شحادة،(٢٠٠٣)،**التخاصية أحدث نماذج التنمية الاقتصادية**،ط١،عمان: دار مجدلاوي، الأردن.

٣١- القهيوي، ليث عبد الله(٢٠١١)، **التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص**، عمان:دار مكتبة الحامد للنشر والتوزيع، الأردن.

٣٢- كنعان، نواف،(٢٠٠١)،**القانون الإداري الأردني**،الكتاب الثاني،عمان:دار الثقافة، الأردن.

٣٣- المتولي، محمد (٢٠٠٤)، **الاتجاهات الحديثة في خصخصة المرافق العامة بين النظرية والتطبيق**، ط١، القاهرة: دار النهضة العربية، مصر.

٣٤- محرز، أحمد محمد، **النظام القانوني للخصخصة** ، الإسكندرية، منشأة المعارف، مصر.

٣٥-محمد بن أبي بكر عبد القادر الراضي(١٩٨٥)،**مختار الصحاح**، ط١، لبنان: دار التنوير العربي كتاب.

٣٦- محمود، صبيح،(١٩٩٩)،**الخصخصة؟ ماذا؟ متى؟ كيف؟ المشكلات والحلول**،ط٢،القاهرة : دار النهضة العربية، مصر.

٣٧- مركز الأردن الجديد للدراسات(٢٠٠٢)، **الاستخدامات المثلى لعوائد التخاصية في الأردن**، عمان: دائرة المكتبة الوطنية، الأردن.

٣٨- المشهداني،خالد حمادي حمدون، (٢٠١٣)،**الخصخصة وأثرها في معدلات التضخم وانعكاساتها على معدلات النمو الاقتصادي**، ط١، عمان، دار وائل، الأردن.

٣٩- موسى، أحمد جمال الدين(٢٠٠٤)،**الآثار الاقتصادية والاجتماعية المترتبة على خصخصة وحدات قطاع الأعمال العام**، جامعة المنصورة، مصر.

٤٠- نجم وتوفيق، محمد صبحي وعبد الرحمن،(١٩٨٧)، **الجرائم الواقعة على الأشخاص والأموال في قانون العقوبات الأردني**، عمان:دار الثقافة، الأردن.

٤١- هندي، منير إبراهيم(١٩٩٧)،**خصخصة مشروعات البنية الأساسية" المتطلبات،والبدائل، والخبرات"**، القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الإدارية،مصر.

٤٢- هندي، منير إبراهيم(٢٠٠٤)، **الخصخصة: خلاصة التجارب العالمية**، الإسكندرية: منشأة المعارف، دار الكتب والوثائق القانونية، مصر.

٤٣- الهيئة التنفيذية للتخاصية،(٢٠٠٦)،**التخاصية في الأردن** عمان:المكتبة الوطنية، الأردن.

٤٤- **ورشة عمل الأردن رؤية جديدة:برنامج التخاصية(٢٠٠٢)**،الهيئة التنفيذية،عمان،الأردن.

ثانيًا – الرسائل

٤٥-الحراحشة،بسام سالم مقبل(٢٠٠٣)،**أثر الخصخصة على الموارد البشرية في شركة الكهرباء الأردنية**، رسالة ماجستير منشورة،كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة آل البيت، المفرق، الأردن.

٤٦- الخزاعلة،محمد زيد دوجان،(٢٠١٢)،**الحماية الجزائية للمال العام في التشريعات الجزائية الأردنية**، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة آل البيت،المفرق، الأردن.

٤٧- الظاهر، محمد عبد الله محمد،(٢٠٠٢)، **الضرورات التي تفرضها سياسة الخصخصة في مجال علاقات العمل**، أطروحة دكتوراه، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن.

٤٨- عبيدات،لينا محمد،(٢٠٠٠)،**دور المحاسبة في خصخصة مؤسسات القطاع العام في الأردن**،رسالة ماجستير منشورة، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة آل البيت، المفرق، الأردن.

٤٩- العكاليك،حمزة سليمان،(٢٠٠٧) ،**التخاصية والاستقرار السياسي في الأردن**، دراسة مقارنة: رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، إربد، الأردن.

٥٠- العواقلة، قاسم محمد أحمد(٢٠٠٤)، **تأثير خصخصة مؤسسات وشركات القطاع العام على الموازنة في الأردن**،رسالة ماجستير،كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية،جامعة آل البيت، المفرق، الأردن.

٥١- أبو الغنم، مرام أحمد (٢٠٠٣)، **دراسة تحليلية مقارنة لأفراد شركة الاتصالات الأردنية قبل وبعد التخاصة**، رسالة ماجستير منشورة ، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن.

٥٢- القضاة، إياد محمد أحمد،(٢٠٠٦)،**اتجاهات العاملين نحو الخصخصة وأثر ذلك على الرضا الوظيفي**، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن.

٥٣- المناصير،علي فلاح،(١٩٩٩)، **واقع تحول القطاع العام إلى القطاع الخاص في المملكة الأردنية الهاشمية**، دراسة ميدانية تحليلية، رسالة دكتوراه، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، العراق.

٥٤- المومني،صهيب موسى جفال(١٩٩٧)،**الجوانب القانونية للخصخصة في التشريع الأردني**، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن.

ثالثًا - تشريعات والقوانين والأنظمة

القوانين والأنظمة الأردنية

٥٥- قانون الآثار الأردني رقم (٣١) لسنة ١٩٨٨.

٥٦-قانون التخاصة الأردني(٢٥) لسنة ٢٠٠٥.

٥٧- قانون الشركات الأردني رقم(١٦) (١٩٨٩).

٥٨- قانون الطرق الأردني رقم (٢٤) لسنة ١٩٨٦.

٥٩- قانون العقوبات الأردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠.

٦٠- القانون المدني الأردني (٤٠) لسنة ١٩٧٦.

٦١- قانون صيانة أموال الدولة رقم (٢٠) لسنة ١٩٦٦.

القوانين والأنظمة العراقية

٦٢- الدستور العراقي لسنة ١٩٧٠.

٦٣- الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

٦٤-قانون الاستثمار الأجنبي رقم (٣٩) لسنة (٢٠٠٣).

٦٥- قانون الاستثمار رقم (٦٤) لسنة ٠(٢٠٠٧).

٦٦-قانون الشركات العراقي رقم (٢٢) لسنة (١٩٩٧).

٦٧- قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩.

٦٨- قانون تأميم شركات النفط الوطنية في جمهورية العراق، الجريدة الرسمية بالوقائع العراقية لسنة-١٩٧٢.

٦٩- قانون رقم (٦٢) لعام (١٩٨٧) الخاص بتحويل بعض منشآت القطاع العام إلى القطاع الخاص.

رابعًا – دوريات

٧٠-خالد، حيدر(٢٠٠٨)، **تحليل واقع الخصخصة في الاقتصاد العراقي**، مجلة جامعة كربلاء العلمية، المجلد (٦)، العدد (٤).

٧١-**دراسة حديثة لصندوق النقد الدولي**،(١٩٩٨)،مجلة دراسات للعلوم الإدارية، المجلد(٢٥)، العدد(١).

٧٢- الطراونة،محمد أحمدن(٢٠٠٠)،**التخاصية والكفاءة الإدارية**،مجلة العلوم الإدارية، المجلد(٢٧)، العدد(١).

٧٣- عباس، سمير عبود، (٢٠١١)، **الخصخصة وتحديد رؤى لإصلاح الاقتصاد العراقي**، مجلة كلية بغداد ، العلوم الاقتصادية الجامعية، المجلد(١)،العدد(٩).

٧٤- العطية، عبد الحسين وادي، (١٩٩٨)، **الخصخصة في البلدان النامية وإيجابياتها وسلبياتها**، مجلة العلوم الإدارية، المجلد (٧)، العدد (٢٥).

٧٥- **قانون تأميم شركات النفط الوطنية لعام** (١٩٧٢)، مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد(١١)، العدد(٣).

٧٦- مجلس خيار التخاصية،(١٩٧٧)،**الهيئة التنفيذية للتخاصية**،عمان،العدد(١٤)،المجلد(٣)،ص ٧.

٧٧- **محكمة التمييز الأردنية**،جزاء/رقم القرار،(٨٢/١٣٢)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٨٢، بدون عدد، ص ١٧٠٧.

٧٨- **محكمة التمييز الأردنية**، جزاء/ رقم القرار،(٦٦/٩٨)، **مجلة نقابة المحامين الأردنيين**،١٩٧٦، العدد(٣)، ص ٢٦٦.

٧٩- محمد،منذر جابر،(٢٠١١)، **الخصخصة والاقتصاد**، مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد(١)، العدد(٣).

خامسًا - المواقع الإلكترونية

٨٠-_www. Alrai.comL article-ML٦٤١٢٠.html**الملك: يحدد بالقدرة غلى استخلاص العبر من الأخطاء/** جريدة الرأي، تم الدخول على الموقع ٢٠١٥/٤/٦.

٨١-**معجم المعاني الجامع، معجم عربي عربي**،تم الدخول إلى الموقع بتأريخ ٦/٤/ ٢٠١٥ http:\\www.almaany.com

THE LEGAL SYSTEM OF PRIVATIZATION IN JORDANIAN LEGISLATION

A Comparative Study With Iraqi Legislation

Prepared By

Saadi Ajlan Modhe Al-Dulaimi

Supervisor

Prof. Nael Ali Al-Masaadah

Abstract

Privatization is considered one of the most important legal systems the state would depend on in restudying its economic programs in reservation of its interests and public properties. Many countries worldwide, therefore, have adopted it in order to abandon public institutions and convert them into the private sector, to reduce the state's role from being developmental to being reformative, to obtain as much quality as possible, to decrease losing schemes or to decrease expenses. By this notion we can see that the privatization policy is considered a basic pillar of the economic reformation pillars, since it allows the government to devote itself to performing its basic duties in drawing strategic policies, legislation, organization, control and guaranteeing social justice, to focus on important activities such as defense, security, health, education, and social welfare, to establish and maintain infrastructural facilities, and to open the space for the private sector to perform its natural role in economic activity. The management of these facilities by the private law individuals is based on adopting the practices and means followed in the market, which are attributed as being flexible, far from Bureaucracy, subject to the laws of competition,

and a cause of reducing the size of the public sector in the countries which adopt communist ideals. This alteration will lead to paying off the state's debts, attracting and extending foreign investments, acquiring modern technology, and widening the private property basis.

The experience of Jordan and Iraq were the subject of this study, which discussed the legal system and the internal control acknowledged by the Jordanian and Iraqi legislator on the administration of companies that were privatized through the golden share, especially in demonstrating the ways of using and privatizing the revenues and sources of privatization, the legal protection of public properties, and the most important economic, political, social and environmental effects.

The most important results and recommendations concluded:

١.The privatizable state properties are its privately owned properties.

٢. Privatization is a policy for enhancing and activating the role of the private sector in the economic life. This policy has emerged as a result of internal and external factors, and it is considered a means and not an end in itself. The basic target of privatization is increasing the performance level and improving the quality of production, in addition to reducing the general expenditure in an attempt to limit the deficiency in public budgeting.

Recommendations:

١. The Iraqi legislator is recommended to amend the text of article (٢٧) of the Iraqi constitution of ٢٠٠٥, and to tackle this deficiency by imposing on the state and on each citizen the protection of public properties; as the protection of the public

properties is a priority of the state, as it prevents disposing of it, transgressing it or possessing it by prescription.

٢. The Iraqi legislator is also recommended to issue a privatization law through which the process of privatization would be organized, and to include all legal provisions related to this process.